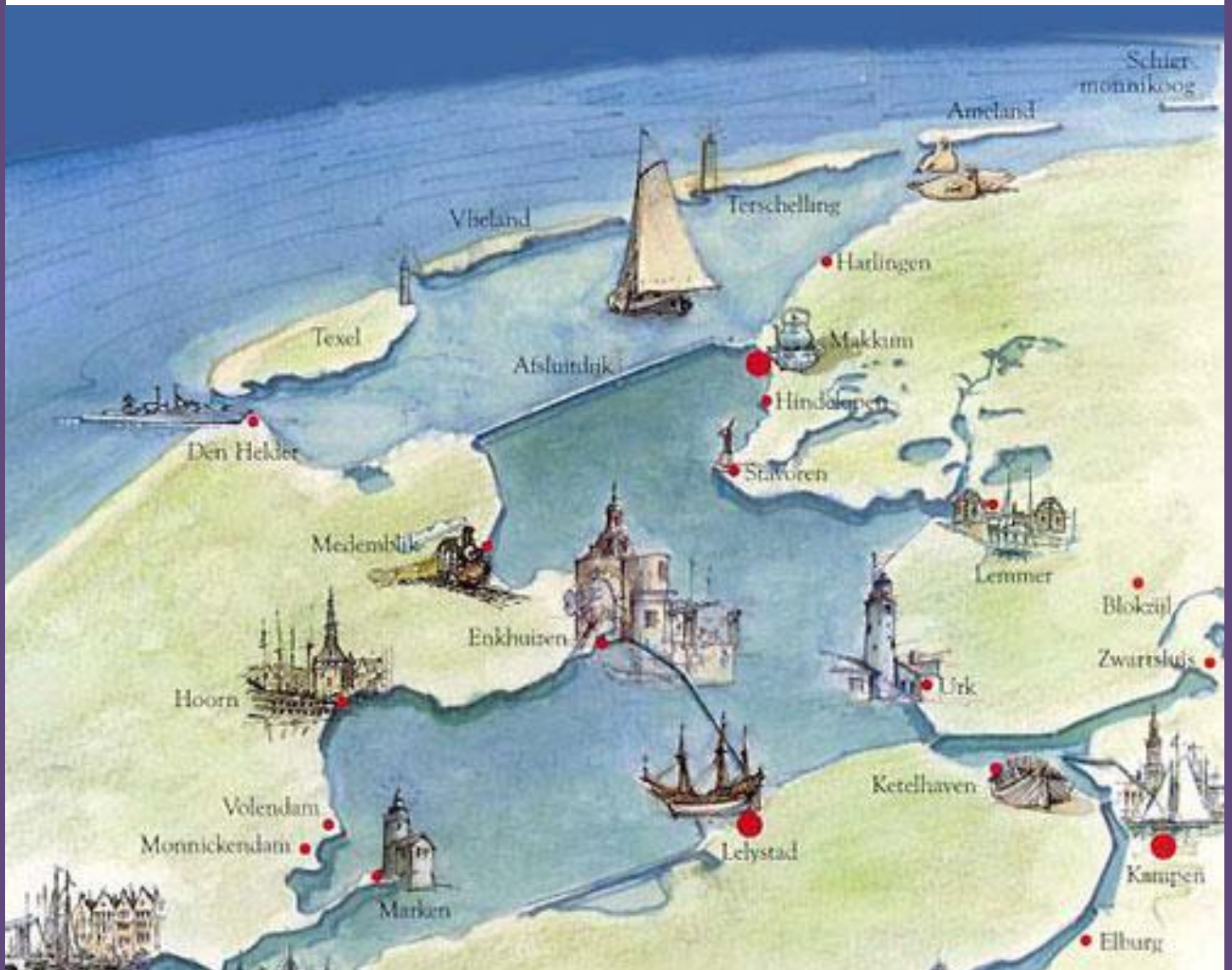


12-11-2010



ERASMUS  
UNIVERSITEIT  
ROTTERDAM

IEDEREEN DIE NAAR HET IJSELMEER KIJKT,  
ZIET IETS ANDERS!

Afstudeerscriptie Simon van Vliet | Studentnummer 283902 |  
Studie Bestuurskunde | Master Governance & Management van  
Complexe Systemen | Begeleidend docent: Dr. M.W. van Buuren |  
Tweede lezer: Prof.dr. J. Edelenbos

Iedereen die naar het IJsselmeer kijkt, ziet iets anders!

Onderzoek naar Beelden  
over het IJsselmeer bij gemeenten in het  
Deltaprogramma IJsselmeergebied

Afstudeerscriptie  
Simon van Vliet  
Studentnummer 283902

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Master Bestuurskunde:  
Governance & Management van Complexe Systemen

Begeleidende Docent:  
Dr. M.W. van Buuren

Tweede Lezer:  
Prof.dr. J. Edelenbos

12-11-2010

Afbeelding voorpagina: [http://www.segelnxxl.de/segelrevier\\_ijsselmeer.html](http://www.segelnxxl.de/segelrevier_ijsselmeer.html)

## Samenvatting

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied heeft het streven om in 2014 een breed gedragen advies te geven aan het kabinet over een toekomstig peilbeheer in het IJsselmeergebied, waarin waterveiligheid en zoetwater voor de lange termijn gewaarborgd zijn. Om tot dit breed gedragen advies te komen, heeft het Deltaprogramma IJsselmeergebied het advies gekregen om te streven naar een gedeelde probleempceptie. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe het programmabureau de ontwikkeling naar een gedeelde probleempceptie tussen gemeenten rond het IJsselmeer kan stimuleren, door middel van het analyseren van beelden van de betrokken gemeenten..

Tijdens het onderzoek zijn een viertal stappen doorlopen. Allereerst is er onderzocht welke beelden gemeenten rond het IJsselmeer hebben van de opgaven, de oplossing, de gevolgen en het proces. Vervolgens is onderzocht of er cognitieve en sociale configuraties van gemeenten rond het IJsselmeer zijn die dit beeld verklaren. De volgende stap in het onderzoek is het analyseren van verschillende theoretische interventies gericht op het stimuleren van het komen tot een gedeelde probleempceptie. Uiteindelijk worden er enkele adviezen gedaan aan het programmabureau om het streven naar een gedeelde probleempceptie te stimuleren.

Naar aanleiding van deze analyses zijn er enkele conclusies te trekken omtrent beelden van gemeenten, configuraties en het streven naar een gedeelde probleempceptie. Allereerst blijken er zowel cognitieve als sociale configuraties te bestaan rond het IJsselmeer. Daarnaast verschillen de beelden van gemeenten vooral als het gaat om hun beeld over de gevolgen en over hun beeld over de oplossing. De beelden over de opgaven en het proces komen onderling sterk overeen. Deze verschillen zijn te verklaren aan de hand van de configuraties rond het IJsselmeer. Tot slot is geconcludeerd dat het programmabureau al inzet op enkele interventies, maar dat er nog maar gedeeltelijk sprake is van een gedeelde probleempceptie.

Naar aanleiding van deze conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan. Het programmabureau zou de interventies vooral in de eerste fase van het proces meer moeten richten op het voorkomen van fixaties en het delen van beelden tussen gemeenten. Kennis zou daarbij een verbindende rol kunnen spelen. Ook wordt het programmabureau aanbevolen om het IJsselmeer breder te zien dan alleen het waterpeil. Het IJsselmeerwater is voor gemeenten geen technische aangelegenheid, maar een complex systeem van gebruiksfuncties en waarden. Het programmabureau wordt daarom tot slot geadviseerd om de opdracht uit het Nationaal Waterplan te verbreden en alle beelden die leven in en rond het IJsselmeer een plaats te geven in het proces. Met deze aanbevelingen stimuleert het programmabureau de vorming van een gedeelde probleempceptie tussen de gemeenten rond het IJsselmeer.

## Voorwoord

Toen ik met mijn stage begon bij het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied in februari 2010, kwam de vraag waar ik mijn scriptie over zou willen schrijven. Het werd al snel duidelijk dat ik alle vrijheid kreeg om een probleemstelling te formuleren. Zoveel vrijheid niet gewend, werd dit ook meteen het eerste struikelblok. Maar in gedachte verzonken rondlopend bij het programmabureau stuitte ik op enkele tegeltjeswijsheden die mijn nieuwe collega's in het opstellen van een plan van aanpak geformuleerd hadden. Eén wijsheid sprak me in het bijzonder aan. Deze luidde: *“Iedereen die naar het IJsselmeer kijkt, ziet iets anders.”* De vraag die meteen bij me opkwam was: *“maar wat zien ze dan?”* En zo had ik na weken van overdenken in twee seconden mijn onderwerp te pakken.

Het vervolg was een proces van denken en doen, van hard zwoegen en afleiding zoeken, van successen en frustraties. Maar het resultaat ligt nu eindelijk hier voor u. En dat is aan een groot aantal mensen te danken. Allereerst wil ik alle respondenten ontzettend bedanken voor hun bereidheid en openhartigheid. Ik kan iedereen aanraden hetzelfde rondje om het IJsselmeer te maken en alle bijzondere en interessante verhalen te horen over wat het IJsselmeer betekent voor de gemeenten. De respondenten hebben mijn eigen ogen geopend voor de schoonheid en het bijzondere karakter van deze mooie watervlakte. Uiteraard wil ik ook alle collega's bij het programmabureau bedanken voor hun hulp. Ik heb een ontzettend leuke, bijzondere en leerzame tijd gehad tijdens de stage. In het speciaal wil ik Hetty, Rick en Marianne bedanken voor het mogelijk maken van deze stageplaats en het begeleiden bij mijn scriptie, maar ook voor het warme welkom en vrijheid die me gegund werd om me zoveel mogelijk te kunnen ontplooien. Het programmabureau is een zeer inspirerend team dat met enthousiasme en doorzettingsvermogen een bijzonder moeilijke opgave te lijf gaat.

Voor de begeleiding vanuit de universiteit gaat mijn dank uit naar dr. Arwin van Buuren als eerste lezer en begeleider tijdens mijn stage en scriptie. Al vanaf de eerste dag dat ik als student aan de Erasmus Universiteit begon, hebben onze wegen elkaar gekruist. Arwin's hulp, vertrouwen en begeleiding hebben me geïnspireerd en in laten zien dat ik genoeg analytische kennis en persoonlijke inzet heb om mijn studie succesvol af te ronden en een mooie carrière na te streven. Daarnaast wil ik prof.dr. Jurian Edelenbos voor zijn kritische commentaar als tweede lezer.

Mijn ouders, John en Fran, wil ik bedanken voor de jarenlange steun. Ik weet dat hun vertrouwen soms op de proef heb gesteld, maar nooit hebben ze het geloof in me verloren. Tot slot wil ik natuurlijk Eline bedanken voor haar enerzijds liefdevolle en anderzijds harde aanpak die me motiveerde door te zetten tot het einde. Het afgelopen jaar heb ik soms heel veel geduld van haar gevraagd tijdens mijn stage en studie, maar zonder haar had ik me er niet doorheen geslagen.

Tot slot wens ik u als lezer veel leesplezier. En om met een quote van Engelse dichter en schilder William Blake te eindigen:

*“If the doors of perception were cleansed, everything would appear to man as it is, infinite”<sup>1</sup>*

Simon van Vliet

---

<sup>1</sup> Quote uit *The Marriage of Heaven and Hell* door William Blake (1757-1821)

# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
<b>VOORWOORD</b>	<b>4</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b>	<b>5</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>8</b>
1.1. AANLEIDING	8
1.2. PROBLEEMSTELLING	9
1.3. RELEVANTIE	10
1.3.1. <i>Programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied</i>	10
1.3.2. <i>Regio</i>	10
1.3.3. <i>Wetenschap</i>	10
1.4. LEESWIJZER	11
<b>2. THEORIE</b>	<b>12</b>
2.1. DEFINITIE BEELD	12
2.2. WAT ZIJN BEELDEN?	13
2.3. COGNITIEVE VERKLARING BEELDEN	15
2.4. SOCIALE VERKLARING BEELDEN	16
2.5. VERHOUDING TUSSEN COGNITIEVE EN SOCIALE VERKLARINGEN	16
2.6. BEELDVORMING IN THEORIEËN OVER BESLUITVORMINGSPROCESSEN	17
2.7. CONFIGURATIES	18
2.8. VERHOUDING COGNITIEVE CONFIGURATIES EN SOCIALE CONFIGURATIES	20
2.9. INTERVENTIES IN BEELDEN/ BEELDEN MANAGEN	20
2.9.1. <i>Cognitieve interventies</i>	22
2.9.2. <i>Sociale interventies</i>	23
<b>3. ONDERZOEKSAANPAK</b>	<b>25</b>
3.1. ONTOLOGIE EN EPISTEMOLOGIE	25
3.2. CASUSSTUDIE	25
3.3. DATAVERZAMELINGSMETHODEN	26
3.4. BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	27
3.5. STEEKPROEFKADER	27
<b>4. OPERATIONALISATIE</b>	<b>30</b>
4.1. VARIABELEN	30
4.2. DEFINITIES VAN DE VARIABELEN	31
4.3. INDICATOREN	33
4.3.1. <i>Indicatoren voor beeldvariabelen</i>	33
4.3.2. <i>Indicatoren voor de cognitieve en sociale factoren</i>	35
4.4. ONDERSCHIEDEN VAN CONFIGURATIES	36
4.5. OPERATIONALISATIE VAN INTERVENTIES	37
4.5.1. <i>Voorwaarden voor interventies</i>	37
4.5.2. <i>Interventies als variabelen</i>	38
4.5.3. <i>Afbakening van interventies</i>	38
<b>5. WATERBELEID IN NEDERLAND NADER BEKEKEN</b>	<b>42</b>
5.1. KORTE GESCHIEDENIS VAN HET NEDERLANDSE WATERBEHEER	42
5.2. RUIMTE VOOR DE RIVIER, DE DELTACOMMISSIE EN HET DELTAPROGRAMMA	42
5.3. DE CASUS: HET DELTAPROGRAMMA IJSELMEEREBIED	43
<b>6. BEELDEN VAN GEMEENTEN OVER DE OPGAVEN, OPLOSSINGEN, GEVOLGEN EN PROCES</b>	<b>45</b>
6.1. GEMEENTE ENKHUIZEN	45
6.2. GEMEENTE GAASTERLÂN-SLEAT (NL: GAASTERLAND-SLOTEN)	47

6.3.	GEMEENTE KAMPEN	48
6.4.	GEMEENTE LELYSTAD	50
6.5.	GEMEENTEN MEDEMBLIK, WERVERSHOOF EN ANDIJK	52
6.6.	GEMEENTE NOORDOOSTPOLDER	54
6.7.	GEMEENTE STEENWIJKERLAND	56
6.8.	GEMEENTE URK	58
6.9.	GEMEENTE WIERINGERMEER EN GEMEENTE WIERINGEN	60
6.10.	GEMEENTE ZWARTEWATERLAND	62
6.11.	GEMEENTE ZWOLLE	64
<b>7.</b>	<b>CONFIGURATIES</b>	<b>66</b>
7.1.	COGNITIEVE CONFIGURATIES	66
7.1.1.	<i>Cultuur-historische havensteden</i>	66
7.1.2.	<i>IJssel-Vechtdelta</i>	68
	Kenmerken van de IJssel-Vechtdelta (cognitief)	70
7.1.3.	<i>Poldergemeenten</i>	70
7.1.4.	<i>Overige gemeenten</i>	71
7.2.	SOCIALE CONFIGURATIES	72
7.2.1.	<i>IJssel-Vechtdelta</i>	74
7.2.2.	<i>Westfriese gemeenten</i>	75
7.2.3.	<i>Zuyderzeerland</i>	75
7.2.4.	<i>Overige gemeenten</i>	76
7.3.	OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN IN BEELDEN	77
7.3.1.	<i>Opgaven: Veiligheid en zoetwater</i>	77
7.3.2.	<i>Veel negatieve gevolgen, weinig kansen</i>	78
7.3.3.	<i>Proces: Meedoen is belangrijk</i>	80
7.3.4.	<i>Anderhalve meter peilstijging is onmogelijk</i>	82
7.3.5.	<i>Conclusie verschillen en overeenkomsten in beelden</i>	84
7.4.	VERSCHILLEN IN BEELDEN VERKLAART DOOR CONFIGURATIES	84
7.4.1.	<i>Cognitieve configuraties verklaren beeld op gevolgen</i>	84
7.4.2.	<i>Configuraties verklaren het verschil in beeld over de oplossing</i>	85
7.4.3.	<i>Bijzondere posities: De gemeente Kampen, de gemeente Urk en de Friese IJsselmeerregio</i>	86
7.4.4.	<i>Samengevat</i>	88
<b>8.</b>	<b>INTERVENTIES</b>	<b>89</b>
8.1.	ROL VAN HET PROGRAMMABUREAU	89
8.2.	VOORWAARDEN VOOR BEELDMANAGEMENT	90
8.2.1.	<i>Bereidheid tot frame reflectie</i>	90
8.2.2.	<i>Interactie</i>	91
8.2.3.	<i>Alle actoren moeten meedoen</i>	91
8.2.4.	<i>Mogelijkheid voor nieuwe beelden over het IJsselmeer om te ontstaan</i>	92
8.3.	INTERVENTIES	93
8.3.1.	<i>Introduceren van nieuwe ideeën over gevolgen en oplossingen</i>	93
8.3.2.	<i>Voorkomen van uitsluiting ideeën</i>	93
8.3.3.	<i>Beelden vertalen naar een gemeenschappelijke taal</i>	93
8.3.4.	<i>Reflectie stimuleren</i>	94
8.3.5.	<i>Upscaling and downscaling</i>	94
8.3.6.	<i>Consolideren van overeengekomen beelden</i>	95
8.3.7.	<i>Introduceren van nieuwe partijen</i>	95
8.3.8.	<i>Voorkomen van uitsluiting van partijen</i>	95
8.3.9.	<i>Een onafhankelijke procesbegeleider inschakelen</i>	95
8.3.10.	<i>Vertrouwen opbouwen</i>	96
8.3.11.	<i>Nieuwe procedures invoeren of bestaande procedures herinrichten</i>	96
8.3.12.	<i>Certificeren</i>	96
8.4.	DE INTERVENTIES SAMENGEVAT	97
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIE</b>	<b>99</b>

<b>10. AANBEVELINGEN</b>	<b>106</b>
<b>11. REFLECTIE</b>	<b>110</b>
<b>BRONVERMELDING</b>	<b>111</b>
<b>BIJLAGEN</b>	<b>116</b>
<u>INTERVIEWPROTOCOL</u>	117
<u>ONDERBOUWING BEELDEN VAN GEMEENTEN</u>	118

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

*“We meten en weten dat de temperatuur en het zeewaterpeil stijgen en de bodem verder daalt. We verwachten dat de extremen, nat en droog, verder toenemen. [...] Dat betekent dat we de bescherming van Nederland tegen het water moeten verbeteren”*(Deltaprogramma 2011, 2010:14).

Zo begint het Deltaprogramma 2011 met de titel *Werk aan de delta*. Klimaatverandering is het afgelopen decennium één van de belangrijkste wereldwijde thema's geweest die het nieuws hebben beheerst. Het Intergovernmental Panel on Climate Change heeft in een zeer omstreden rapport aangegeven dat wetenschappelijk aan te tonen is dat het klimaat veranderd. Wat volgde was een wereldwijde discussie of deze veranderingen door de mens veroorzaakt werden of de natuur zelf de opwarming veroorzaakte, maar dát de aarde opwarmt is vrijwel onomstreden (Commissie Veerman, 2008:23).

Een opwarmende aarde betekent een stijging van de zeespiegel door smeltend poolijs. Een land als Nederland, dat gedeeltelijk onder de zeespiegel ligt, heeft direct te maken met de gevolgen van een stijgende zeespiegel. Bovendien verwachten klimaatdeskundigen, zoals blijkt uit het bovenstaande citaat uit het Deltaprogramma 2011, dat het klimaat extremer wordt. Er zullen perioden zijn van meer en intensievere regen en langere en warmere perioden van droogte. Ook hier zal Nederland, als rivierendelta en met zijn hoogwaardige landbouw, de gevolgen van ondervinden. Vandaar dat het kabinet besloten heeft om te laten onderzoeken hoe Nederland op de lange termijn (tot 2100) veilig kan blijven en voldoende zoet water kan blijven houden in tijden van droogte. Het kabinet heeft dit gedaan door het nationaal programma op te zetten genaamd het Deltaprogramma. In een nationaal programma werken Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten met elkaar samen. Het Deltaprogramma is naar aanleiding van de adviezen van de Commissie Veerman (2008:12-13) opgedeeld in negen deelprogramma's. Eén van deze deelprogramma's is het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Het Plan van Aanpak van het Deltaprogramma IJsselmeergebied (2010:11) begint in de aanleiding met *“Klimaatverandering maakt op korte termijn ingrijpende besluiten nodig over de inrichting van het IJsselmeergebied”*. De Commissie Veerman heeft in één van zijn adviezen voorgesteld om het IJsselmeerpeil met 1,5 meter te verhogen om de veiligheid van het IJsselmeergebied te garanderen door te spuien onder vrij verval naar de Waddenzee en om de positie van het IJsselmeer als zoetwaterreservoir voor droge perioden te versterken. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied onderzoekt nu welke strategie er gehanteerd kan worden om aan deze opgaven voor de lange termijn te voldoen.

Omdat het Deltaprogramma een nationaal programma is moet er in het Deltaprogramma IJsselmeergebied gelegenheid zijn voor een brede participatie van provincies, waterschappen en gemeenten, zodat er uiteindelijk een breed gedragen advies gegeven kan worden. Om te komen tot een breed gedragen advies is het Deltaprogramma IJsselmeergebied in november 2009 geadviseerd om een eerst te werken aan een gedeelde probleemperceptie (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010a:12). Dit streven is de rode draad van dit onderzoek.

Maar wat zijn eigenlijk deze percepties? Elke partij heeft een eigen manier van kijken naar problemen. Wat de ene organisatie als een probleem beschouwt, is voor de andere partij een zegening. Elke actor heeft een eigen beeld van de problematiek. Streven naar een gedeelde probleemperceptie is daarom makkelijker gezegd dan gedaan. Een gedeelde probleemperceptie vereist overeenkomsten in de beelden van actoren die betrokken zijn. Streven naar een gedeelde



probleemperceptie betekent ook dat deze beelden beïnvloed moeten kunnen worden om overeenkomsten te doen ontstaan. Dit onderzoek richt zich op die vragen. Welke beelden bestaan er van een verandering van het peilbeheer in het IJsselmeer en hoe kunnen deze beelden beïnvloed worden zodat er gestuurd kan worden naar een gedeeld beeld.

In dit onderzoek wordt onderzocht welke beelden gemeenten rond het IJsselmeer hebben over de opgaven in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Als deze beelden overeenkomen kan er gesproken worden van een gedeelde probleemperceptie. Blijkt uit het onderzoek dat de beelden niet overeenkomen dan zal het programmabureau zich vanuit haar doel om tot een breed gedragen advies te komen, moeten inzetten om deze beelden te laten convergeren. Hiervoor worden in dit onderzoek enkele interventies voorgesteld.

Het onderzoek naar de beelden van de gemeenten rond het IJsselmeer beperkt zich niet tot het benoemen van de beelden, maar tracht ook te achterhalen hoe verschillen tussen beelden te verklaren zijn. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van configuraties. Een configuratie is een groep actoren die vanuit eenzelfde kader zich een beeld vormen van een probleem. Vandaar dat beelden van configuraties ook eerder overeenkomen dan beelden van actoren die niet tot eenzelfde configuratie behoren. Door verschillen in beelden te verklaren met behulp van configuraties kan het programmabureau gericht interventies toepassen om de verschillen tussen beelden en configuraties aan te pakken.

## **1.2. Probleemstelling**

Het doel van het onderzoek is inzichtelijk te maken welke beelden er bestaan bij lokale actoren in een eerste verkennende fase van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Vervolgens is het mogelijk aan de hand van wetenschappelijke literatuur adviezen aan het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied te geven om tot een gedeelde probleemperceptie te komen.

Leidend in dit onderzoek is de vraag: *Hoe kan het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied de ontwikkeling naar een gedeeld beeld over een peilbesluit in het IJsselmeer bij betrokken gemeenten stimuleren?*

Het onderzoek is op te splitsen in een viertal deelvragen. In de eerste deelvraag zal de nadruk liggen op het beeld van de afzonderlijke actoren. Vervolgens zal onderzocht worden welke configuraties er bestaan rond het IJsselmeer. In de derde deelvraag worden de overeenkomsten en verschillen van beelden verklaard door het bestaan van verschillende configuraties. In de laatste deelvraag wordt een antwoord gezocht op de vraag hoe het programmabureau DPIJ de verschillende configuraties kan beïnvloeden zodat er sprake is van een gedeeld beeld. Hieronder staan de vier deelvragen weergegeven:

- 1) *Welke beelden over de opgaven, de oplossing, de gevolgen en het proces hebben betrokken gemeenten bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied over een peilbesluit in het IJsselmeer?*
- 2) *Welke cognitieve en sociale configuraties zijn er rond het IJsselmeer te herkennen?*
- 3) *Hoe kunnen deze cognitieve en sociale configuraties de overeenkomsten en verschillen tussen de beelden van de gemeenten verklaren?*
- 4) *Wat kan het programmabureau DPIJ doen om het proces om tot een gedeeld beeld over de opgaven, de oplossing, de gevolgen en het proces te komen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied, te bevorderen?*

Dit onderzoek is zowel beschrijvend, verklarend als prescriptief van aard. Het beschrijvende gedeelte bestaat uit de eerste twee deelvragen, waarbij de huidige problematische situatie omschreven wordt. De derde deelvraag is verklarend van aard, waarbij er een verklaring wordt gegeven voor de problematische situatie die is beschreven in de eerste twee deelvragen. Tot slot worden in de vierde deelvraag prescriptieve voorstellen gedaan om de problematische situatie vanuit theoretische kennis aan te pakken (naar Swanborn, 2002:28). Het regioproces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied, waar de gemeenten bij betrokken zijn, is nog maar net van start is gegaan. Vandaar dat het nog niet mogelijk is in dit onderzoek om evaluatieve uitspraken te doen over de effecten van beelden in het proces, of over de effecten van interventies die al worden toegepast. Het is dus niet de bedoeling geweest om een evaluatieonderzoek uit te voeren.

### **1.3. Relevantie**

De relevantie van dit onderzoek is drieledig. Het onderzoek is relevant voor het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied, voor de onderzochte regio en voor de wetenschap. Hieronder zal uitgelegd worden waarom.

#### *1.3.1. Programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied*

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied bevindt zich momenteel in de eerste fase. De eerste fase wordt gekenmerkt door het gezamenlijk verkennen van de opgaven en het vormen van een gedeeld beeld van de opgaven (Plan van Aanpak, concept 2.0). Dit zal moeten resulteren in een gedeeld beeld over de opgaven, de ontbrekende kennis en de globale effecten op het gebied. De relevantie van dit onderzoek voor het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied is dat het zich richt op de vraag of er al sprake is van een gedeeld beeld tussen gemeenten rond het IJsselmeer. Zonder te weten of er al sprake is van een gedeeld beeld van de opgaven, is achteraf moeilijk te bepalen of het vormen van een gedeeld beeld succesvol is geweest. Bovendien kan het programmabureau door inzicht te krijgen op welke beelden er nu zijn in het IJsselmeergebied inzichtelijk worden of het vormen van een gedeeld beeld veel inzet vereist of dat er al sprake is van een gedeeld beeld, waardoor er sneller overgegaan kan worden naar de volgende fase.

#### *1.3.2. Regio*

Dit onderzoek is niet alleen relevant voor degene aan wie het advies gericht is, maar ook voor de onderzochte regio. De actoren die onderzocht worden, worden allen door het programmabureau gevraagd deel te nemen aan het proces om tot een breed gedragen advies te komen. Er wordt zelfs verwacht dat de samenwerkingspartners zich achter de opgave scharen (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010a:7). Dit zal alleen gebeuren als er sprake is van een gedeeld beeld op de opgave. Een actor die zich een ander beeld heeft van de opgave dan zijn omgeving of van het programmabureau zal zich niet achter de opgave scharen. Vandaar dat de onderzochte actoren willen weten wat de beelden van andere actoren op de opgave zijn. Met dit onderzoek is het mogelijk voor actoren om te reflecteren op hun eigen beelden. Hiermee zal, zoals later in dit onderzoek duidelijk zal worden, dit onderzoek zelf ook indirect kunnen bijdragen aan het vormen van een gedeelde probleempceptie.

#### *1.3.3. Wetenschap*

Beelden spelen een belangrijke rol in complexe ruimtelijke vraagstukken. Er zijn al verschillende wetenschappelijke onderzoeken uitgevoerd naar het belang van beelden in besluitvormingsprocessen (Van Buuren, 2006; Koppenjan & Klijn, 2004). Deze onderzoeken zijn vaak achteraf uitgevoerd ter evaluatie van een project of programma. Een onderzoek naar de beeldvorming in de 'verkennde' fase van een project of programma heeft echter het voordeel dat er nog de mogelijkheid is om tussentijdse interventies toe te passen met als doel om het streven naar een gedeelde probleempceptie te bevorderen, in plaats van achteraf aan te geven wat er beter gedaan had kunnen worden om tot een gedeelde probleempceptie te komen. Vervolgonderzoek in

een latere fase kan de effectiviteit van deze interventies meten en een bijdrage leveren aan de wetenschap over de ontwikkeling van een gedeelde probleempceptie.

#### **1.4. Leeswijzer**

Er is veel wetenschappelijke literatuur over beelden. In het volgende hoofdstuk zullen enkele wetenschappelijke theorieën over beelden beschreven worden die de basis vormen van dit onderzoek (hoofdstuk 2). De wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd zal daarop volgen (hoofdstuk 3). Vervolgens zal uiteen worden gezet in de operationalisatie hoe de theorieën toegepast worden bij het onderzoek naar beelden bij gemeenten aan het IJsselmeer (hoofdstuk 4). Om wat meer achtergrondinformatie te geven over waterbeheer in Nederland en dieper in te gaan op het Deltaprogramma IJsselmeergebied vormt vijfde hoofdstuk een achtergrondschematische. Nadat de theorieën en onderzoeksopzet behandeld is zal overgegaan worden naar de resultaten van het onderzoek, met onder andere de empirische data (hoofdstuk 6), de analyse van de configuraties (hoofdstuk 7) en de analyse van de interventies (hoofdstuk 8). In het negende hoofdstuk worden de conclusies die uit dit onderzoek voortkomen uiteen gezet waarna er in het daaropvolgende hoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan worden (hoofdstuk 10). Uiteindelijk vormt de reflectie de afsluiting van dit onderzoek (hoofdstuk 11).

## 2. Theorie

Dat beelden een belangrijke rol spelen bij besluitvormingsprocessen blijkt uit een aantal wetenschappelijke onderzoeken (Daft & Weick, 1984; Schön & Rein, 1994; Koppenjan & Klijn, 2004; Termeer & Koppenjan, 2004). Deze wetenschappelijke theorieën worden in dit onderzoek gebruikt als onderbouwing en structurering van dit onderzoek. Eerst wordt er ingegaan op hoe het begrip beeld in dit onderzoek gedefinieerd wordt (2.1). Vervolgens zal besproken worden wat beelden eigenlijk zijn (2.2). Maar beelden ontstaan niet zomaar, er zitten mechanismen achter die invloed uitoefenen op de creatie van een beeld. Dit kunnen zowel cognitieve als sociale mechanismen zijn (2.3 & 2.4). Hierop volgt de verhouding tussen de cognitieve en sociale factoren (2.5). Welke plek beelden innemen in besluitvormingsprocessen wordt besproken in de daaropvolgende paragraaf (2.6). Het analytische gedeelte van dit onderzoek bestaat uit de vraag of beelden overeen komen en welke mogelijkheden er bestaan om dit te bewerkstelligen. Vandaar dat de theorie over configuraties gebruikt wordt om overeenkomsten aan te duiden (2.7), verschillen tussen configuraties aangeduid worden met sociale en cognitieve configuraties (2.8) en theorieën gebruikt worden over het managen van beelden om mogelijke interventies te bepalen (2.9).

### 2.1. Definitie beeld

Wat is een beeld? Alleen in ons dagelijks taalgebruik is het woord “beeld” al multi-interpretabel. Een beeld kan de betekenis hebben van een standbeeld, een foto-opname, een blikveld of een zienswijze. Allemaal verschillende betekenissen die elkaar ook kunnen overlappen. Het is daarom zeer moeilijk een heldere definitie te geven van het begrip beeld. In de bestuurskundige literatuur over publieke besluitvorming wordt het begrip beeld vaak beschreven als frame of perceptie. Hoewel het woord perceptie vooral duidt op een bepaalde richting van waaruit naar een probleem gekeken wordt en een frame meer een kader aangeeft waarbinnen iemand een probleem plaatst, worden de begrippen beeld, frame en perceptie in dit onderzoek aan elkaar gelijkgesteld omdat ze allen doelen op het construeren van een werkelijkheid door de beschouwer. Dewulf et al. (2007) definiëren een frame als “a sense-making device, adding meaning to a previously confusing or less meaningful situation or domain.” Een frame is een bepaalde cognitief kader dat mensen bezitten wat betekenis geeft aan een situatie of een probleem. Een frame is echter niet een statisch eenzijdig kader. Objecten, problemen en situaties worden constant gereframed. Er vindt een voortdurend proces plaats waarin mensen al naar gelang de situatie veranderd in de ogen van de waarnemer in een ander frame geplaatst wordt. Dit wordt framing genoemd. Framing kan gedefinieerd worden als het proces van het construeren en herijken van onze interpretaties van de wereld om ons heen. Dit gebeurt aan de hand van onze vorige ervaringen en de nieuwe informatie die aangeleverd wordt (Dewulf et al., 2007). Met het volgende voorbeeld wordt geprobeerd het concept frame en framing duidelijk te maken. Stel een man ligt te slapen wanneer hij plots wordt wakker gemaakt door zijn vrouw. De man kan dit framen als zeer onaangenaam, omdat hij lekker lag te slapen. Als blijkt dat de vrouw hem wakker heeft gemaakt omdat hij zich anders had verslapen voor zijn werk, framed de man de situatie heel anders. Hij is nu blij dat zijn vrouw hem heeft wakker gemaakt. Frames kunnen echter per persoon heel erg verschillen. Een andere man zou in eenzelfde situatie helemaal niet blij zijn dat zijn vrouw hem heeft wakker gemaakt, omdat hij deze morgen wilde uitslapen. De frames van de mannen kunnen in dezelfde situatie sterk verschillen. Dit is ook het geval bij besluitvormingsprocessen. Elke actor framed het probleem op zijn eigen manier, aan de hand van eigen ervaringen en aan de hand van de beschikbare informatie. Doordat besluitvorming plaatsvindt in netwerken met veel actoren, zijn er veel manieren van framen en frames. In dit onderzoek zal gekeken worden naar de beelden van verschillende betrokken actoren bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Vanuit welk kader construeren actoren een beeld van het IJsselmeer en de problematiek die zich daar voordoet.

Het onderzoeken van beelden is niet zonder problemen. Beelden zijn immers cognitieve constructen die gevormd kunnen worden door ervaring, kennis, cultuur, waarden en interactie. Om een beeld te onderzoeken is het van belang om een beeld te reconstrueren. Dit houdt in dat de verwachtingen, betekenissen en implicaties die actoren in een bepaalde situatie geven gebaseerd zijn op een bepaald kader. Door deze verwachtingen, betekenissen en implicaties te achterhalen kan een gemeenschappelijke basis gereconstrueerd worden die het beeld vormt. Er zijn echter drie problemen met deze manier van het deductief achterhalen van een beeld. Allereerst worden onderzoekers naar beelden beïnvloed door hun eigen onbewuste beeld. Informatie die de onderzoeker vergaart tijdens het onderzoek, wordt door de onderzoeker geïnterpreteerd aan de hand van het beeld van de onderzoeker zelf. De onderzoeker zal zich hier te allen tijde bewust van moeten zijn. Ten tweede kunnen consistente patronen van verwachtingen, betekenissen en implicaties voortkomen uit meerdere beelden. Er is dus niet één beeld voor een situatie maar meerdere beelden waartussen de respondent al naar gelang de situatie kan wisselen. Een respondent kan een beeld hebben vanuit zijn verantwoordelijkheid naar zijn werkgever, zijn gezinssituatie en zijn politieke overtuiging. Het is daarom van belang duidelijk vast te stellen vanuit welk beeld de respondent een beeld over de opgaven vormt. Ten derde is het moeilijk te bepalen wanneer er een verandering van beeld plaatsvindt. Soms kan het gebeuren dat een beeld veranderd lijkt te zijn, maar dat in werkelijkheid het beeld slechts een beetje is aangepast (Gerrits et al, 2006).

Zoals eerder vermeld zijn beelden altijd sociale constructen die de werkelijkheid vormen voor de waarnemer. Er bestaat dus geen objectieve interpretatie van de werkelijkheid. In dit onderzoek zal dus niet gezocht worden naar een objectieve werkelijkheid. Verschillen in werkelijkheidsopvattingen zullen worden benoemd en blijven bestaan. Omdat er verschillende werkelijkheden bestaan is het voor de onderzoeker niet mogelijk vooraf te bepalen vanuit welke beelden uitgegaan kan worden en zelfs niet om exact te definiëren waaruit beelden bestaan. Er is voor gekozen om beelden van actoren te interpreteren aan de hand van interviews die bij de actoren zijn afgenomen. Respondenten zijn vrij om de beelden die ze hebben tijdens de interviews te uiten zonder dat er veel richting gegeven werd door de interviewer. Pas in de analyse is er categorisering aangebracht aan de hand van de beantwoording door de actoren. Deze sociaalconstructivistische methode doet weliswaar recht aan de actor om zijn beeld vrij van de vooraf bepaalde richtinggevende elementen over te brengen, het is wel een risico voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. In de onderzoeksaanpak zal dieper worden ingegaan op manieren waarop complicaties zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden en de betrouwbaarheid en validiteit zo goed mogelijk gewaarborgd blijven.

Beelden hebben de eigenschappen dat ze cognitief geconstrueerd worden, dat ze betekenis geven aan een situatie of probleem en dat ze veranderlijk zijn. Dit zijn de drie elementen waarmee in dit onderzoek een beeld gedefinieerd wordt. Maar hoe werkt dat cognitief construeren nu? Hoe geven ze betekenis? En wie kunnen er beelden hebben? Op deze vragen wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

## **2.2. Wat zijn beelden?**

Aan alles wat we waarnemen, kennen we betekenissen toe (Jacobs & Buijs, 2008:29). Dit vormt de basis van het begrip 'beeld' zoals dat in dit onderzoek gebruikt wordt. De betekenissen die we toekennen aan onze waarnemingen vormen namelijk gezamenlijk het beeld dat we hebben van onze omgeving. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende vormen gebruikt om te refereren aan deze beelden: percepties (Koppenjan & Klijn, 2004), frames (Schön & Rein, 1994), constructies of interpretaties (Daft & Weick, 1984). De kern van deze begrippen is dat elk mens de input die het krijgt door middel van zijn zintuigen, in de hersenen omzet tot een samenhangend geheel en van daaruit handelt. Het beeld dat gevormd wordt is afhankelijk van een groot aantal factoren zoals cultuur, ervaringen, zelfbeeld, overtuigingen, opvoeding enz. Termeer en Koppenjan (2004:81) onderscheiden twee manieren om beelden te benaderen. De eerste manier is om beelden te

beschouwen als de manier waarop een individu tegen de feitelijke werkelijkheid aankijkt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat er een feitelijke werkelijkheid is, maar dat individuen zich een beeld hebben gevormd aan de hand van de informatie die ze beschikbaar hebben van de werkelijkheid. Dit beeld kan kloppen als het dicht bij de werkelijkheid ligt maar ook verkeerd zijn als het ver van de werkelijkheid af ligt. De tweede benadering van beelden is het ontbreken van een feitelijke werkelijkheid. Individuen construeren hun eigen wereld aan de hand van de sociale context en zien deze wereld als de werkelijkheid. Dit betekent dat elk individu een eigen werkelijkheid heeft. Deze benadering komt ook terug in de sociaalconstructivistische stroming in de wetenschap. Deze stroming gaat ervan uit dat kennis niet los staat van de menselijke waarneming (Van Buuren, 2006:22). Er kan dus nooit sprake zijn van objectieve kennis, alleen van een subjectieve werkelijkheid. In dit onderzoek zal uitgegaan worden van de tweede benadering van beelden.

Niet alleen individuele mensen kunnen zich een beeld vormen van een probleem. Ook organisaties kunnen als geheel een interpretatie geven aan een probleem. Daft en Weick (1984: 285) doen een viertal aannames in hun paper over organisaties als betekenisgevende systemen. De eerste aanname is dat organisaties als open sociale systemen worden gezien die informatie verwerken uit hun omgeving en daaraan betekenis verlenen. Omdat de omgeving vaak zeer complex is en organisaties vaak een enorme hoeveelheid informatie te verwerken krijgen ontwikkelen organisaties verwerkingsmechanismen. De organisaties worden gezien als open systemen omdat zij informatie verwerken uit de omgeving over trends, gebeurtenissen, concurrenten, draagvlak en technologische ontwikkelingen die nodig zijn om als organisatie te overleven. De tweede aanname is dat organisatorische beelden meer zijn dan alleen de som van de beelden van alle werknemers. Werknemers komen en gaan in een organisatie, maar het beeld dat een organisatie heeft aan de hand van kennis, cultuur, normen en waarden blijft behouden. Dat wil niet zeggen dat alle beelden van de werknemers hetzelfde zijn. De ene manager kan een ander beeld hebben van de omgeving dan een andere manager. Maar als het werkwoord organiseren omschreven wordt als het convergeren van beelden van leden in een organisatie, is het mogelijk een organisatie te beschrijven als betekenisgevend systeem. De derde aanname is dat slechts een kleine groep (top)managers op strategisch niveau de beelden van de organisatie formuleren. Deze geformuleerde beelden werken door in de gehele organisatie. Omdat verschillende delen van de organisatie te maken hebben met verschillende informatie uit de omgeving zijn het de hogere managers die deze informatie samenvoegen en betekenis geven. Tot slot is de vierde aanname dat elke organisatie systematisch verschillen in de manier waarop zij informatie verwerken en zich een beeld vormen van de omgeving (Daft & Weick, 1984:285).

Tot nu toe is gesproken over beelden die individuen of organisaties hebben over de omgeving. Dit is geen eenduidig beeld. Er is eerder sprake van gelaagde beelden door een veelvoud aan problemen die in de omgeving spelen. Elk probleem wordt op een bepaalde manier geframed waardoor er een beeld ontstaat over het probleem, de mogelijke oplossingen, de te gebruiken middelen en welke andere actoren betrokken zouden moeten zijn. Schön en Rein (1994:32-33) onderscheiden twee typen beelden en meerdere niveaus. Als eerste herkennen ze het retorische beeld. Beelden die bedoeld zijn in verhalen of argumenten om een ander te overtuigen behoren tot het retorische beeld. Daarnaast herkennen ze ook het actiebeeld. Met het actiebeeld verstaan ze het zelf reflecteren op beleidsproblemen. Naast deze twee typen frames zijn er nog verschillende niveaus van actiebeelden te onderscheiden. Dit zijn het beleidsbeeld, het institutionele beeld en het metaculturele beeld. Het beleidsbeeld wordt door een actor gebruikt om een beeld te construeren over een bepaald beleidsprobleem. Een niveau hoger ligt het institutionele beeld dat gebruikt wordt om een beeld te construeren van een brede verzameling sociale beleidsproblemen. Het probleem daarbij is dat het niet bestaat uit een enkel beeld, maar uit een verzameling beelden die een samenhangend geheel vormen. Het hoogste niveau zijn de metaculturele beelden. Hierbij gaat het om breed gedragen, cultureel bepaalde basisbeelden. Deze metaculturele frames vormen de basis voor zowel de actiebeelden als de retorische beelden (Schön & Rein, 1994:34).

Het beeld dat ontstaat over het probleem wordt de probleemdefinitie genoemd. Een probleemdefinitie kan omschreven worden als een interpretatie van een kloof tussen de huidige of verwachte situatie en de gewenste situatie (Termeer & Koppenjan, 2004:82). Zoals eerder al beschreven is het mogelijk dat actoren verschillende probleemdefinities hanteren. Hun beelden op problemen kunnen verschillen in:

- 1) De bestaande of verwachte situatie (waaronder de waarden die daaraan ten grondslag liggen, de gevolgen van de situatie, de oorzaken en de afbakening van het probleem)
- 2) De mogelijke situatie (welke veranderingen er mogelijk zijn en de beschikbare middelen of oplossingen)
- 3) De gewenste situatie en de methode om de huidige situatie te evalueren (Koppenjan & Klijn, 2004:31)

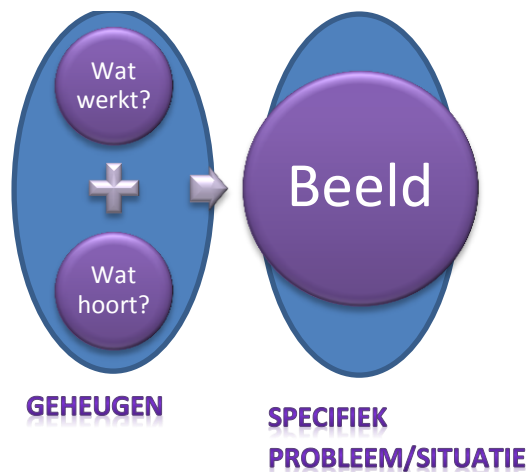
In de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat waar legitimiteit en beslissingsbevoegdheid verdeeld is over verschillende organisaties is besluitvorming over complexe problemen een gezamenlijke onderneming tussen verschillende publieke en private organisaties. Omdat deze organisaties verschillende beelden hanteren en daardoor verschillende en mogelijk conflicterende beelden hebben op complexe problemen is het nemen van een besluit over zulke problemen een zeer lastige opgave. Het is daarom noodzakelijk dat bij gezamenlijke besluitvorming een enigszins gedeeld beeld ontstaat over de problemen (Termeer & Koppenjan, 2004:84).

In de vorige paragraaf is aangegeven dat een beeld cognitief geconstrueerd wordt, dat een beeld betekenis geeft aan een probleem of situatie en dat beelden aan verandering onderhevig zijn. In deze paragraaf is aangegeven dat beelden constructen zijn van een subjectieve werkelijkheid, dat zowel individuen als organisaties beelden kunnen hebben en dat verschillen tussen beelden van een probleem omschreven kunnen worden als een kloof tussen de huidige, verwachte en gewenste situatie. Ook is er aangegeven dat beelden uit gelaagde niveaus bestaan. Een beeld wordt geconstrueerd aan de hand van cognitieve factoren van het individu of organisatie of bepaald door informatie uit de omgeving. In de volgende twee paragrafen zal respectievelijk ingegaan worden op hoe beelden te verklaren zijn vanuit onderliggende cognitieve factoren en hoe beelden te verklaren zijn door interactie met de omgeving.

### **2.3. Cognitieve verklaring beelden**

Met de vorige paragrafen is geprobeerd duidelijk te maken wat beelden zijn. Maar beelden ontstaan niet spontaan. Beelden komen voort uit tal van achterliggende factoren zoals waarden, normen, identiteit, ervaringen, solidariteit en ergernissen (Johnston, 1995:217). Al deze achterliggende ideologische factoren maken het moeilijk te bepalen wat ervoor gezorgd heeft dat een actor een bepaald beeld heeft. Vaak is het een mix van dergelijke factoren. Toch is er in de wetenschappelijke theorie wel een onderscheid te vinden in de bepalende factoren van een beeld. Dit onderscheid bestaat uit twee stromingen die de vorming van een beeld omschrijven. De ene stroming legt de focus op cognitieve factoren (Johnston, 1995:217) en de andere stroming legt de focus bij de sociale factoren (Gray, 2003:13). De sociale factoren zullen in de volgende paragraaf besproken worden. Nu zal ingegaan worden op de cognitieve factoren. Beelden zijn in de cognitieve stroming gedefinieerd als mentale oriëntaties die percepties organiseren. De cognitieve stroming beschouwt beelden als een probleemoplossend schema dat voortkomt uit het geheugen van mensen over wat werkt en wat niet werkt. Een beeld is als een mentale structuur. In het geheugen van mensen worden waarden, normen, ervaringen en solidariteit gemixt toegepast in een bepaalde situatie en op een bepaald probleem waardoor er een samenhangend geheel (het beeld) ontstaat (Johnston, 1995:217). Beelden komen dus voort uit de cognitieve gedachte van actoren over wat werkt en wat hoort (zie figuur 1). In dit onderzoek zullen deze twee vragen bepalend zijn voor de cognitieve verklaring van beelden. De vragen wat werkt en wat hoort zullen later in dit onderzoek worden geoperationaliseerd.

## COGNITIEVE VERKLARING BEELD

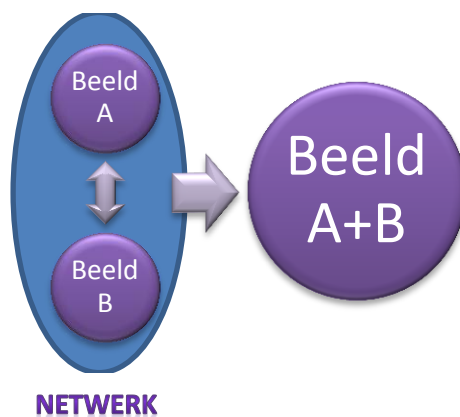


Figuur 1: Cognitieve verklaring beeld

### 2.4. Sociale verklaring beelden

Een andere manier waarop beelden worden gevormd, is door socialisatie (Van Buuren et al., 2004:7). Beelden ontstaan ook door externe invloeden zoals interactie. Door het uitwisselen van informatie met verschillende actoren en de daaruit voortvloeiende verrijking aan informatie en beelden kan een actor nieuwe beelden vormen of bestaande beelden aanpassen. Of dit gebeurt en welke beelden wel of niet veranderen is van een groot aantal relationele factoren afhankelijk, zoals vertrouwen tussen actoren, de arena waarin de interactie plaatsvindt, de vormen van communiceren en de argumentatie. Actoren met vergelijkbare beelden hebben er de voorkeur aan met elkaar te communiceren. Actoren ontwikkelen gedeelde percepties door interactieprocessen, maar omdat alleen tussen actoren met vergelijkbare beelden veel interactie plaatsvindt zijn beelden vaak weinig aan fundamentele verandering onderhevig. De sociale stroming beschouwt een beeld als een sociale constructie dat door middel van interactie bevestigd of bijgesteld wordt. In plaats van waarden en normen spelen communicatie, interactie en het delen van kennis een cruciale rol. Een beeld wordt dus bepaald door degene met wie er communicatie en interactie plaatsvindt (zie figuur 2).

## SOCIALE VERKLARING BEELD



Figuur 2: Sociale verklaring beeld

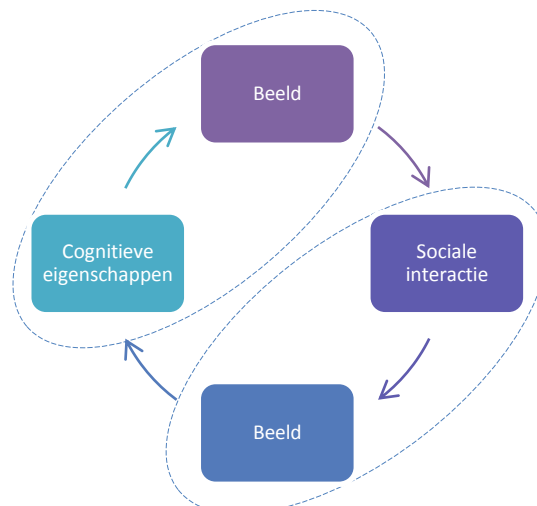
### 2.5. Verhouding tussen cognitieve en sociale verklaringen

Hierboven is beargumenteerd dat beelden ontstaan door zowel interne als externe invloeden. Interne invloeden zijn van cognitieve aard, zoals identiteit, ervaringen, waarden en normen. Externe invloeden zijn van sociale aard, zoals netwerken, communicatie en interactie. Deze twee invloeden staan niet los van elkaar. Cognitieve eigenschappen komen immers voort uit sociale interactie, terwijl sociale interactie weer voortkomt uit cognitieve eigenschappen. Deze cyclus van cognitief naar



sociaal en weer terug naar cognitief wordt het leerproces genoemd. In figuur 3 wordt dit leerproces schematisch weergegeven.

Vanuit cognitieve eigenschappen vormt een individu of organisatie een beeld. Dit beeld wordt vervolgens gecommuniceerd naar de omgeving waar het in aanraking komt met andere beelden. Deze interactie leidt mogelijk tot aanpassing van het beeld dat vervolgens kan leiden tot aanpassing van de cognitieve eigenschappen. In dit onderzoek zal alleen gekeken worden of het beeld voortkomt uit de cognitieve eigenschappen of aangepast zijn door de sociale interactie, zoals in figuur 3 met ovalen is weergegeven, omdat het een longitudinaal onderzoek vergt om het gehele proces in beeld te brengen.



**Figuur 3: Leerproces tussen beelden en cognitieve en sociale eigenschappen**

## 2.6. Beeldvorming in theorieën over besluitvormingsprocessen

Beelden krijgen op verschillende wijze een plaats in besluitvormingsprocessen. Hieronder zullen enkele theorieën over besluitvormingsprocessen besproken worden en aangeduid worden welke positie beeldvorming in deze theorieën innemen. Deze paragraaf is aan de theorie toegevoegd om duidelijk te maken welke positie beeldvorming in kan nemen in besluitvormingsprocessen. De rol die beelden spelen in het besluitvormingsproces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied wordt echter in dit onderzoek niet verder onderzocht, omdat het besluitvormingsproces waarvan de gemeenten deel uitmaken nog maar pas van start is gegaan. Een evaluatief onderzoek op een later tijdstip zou de plaats en invloed van de beelden in het besluitvormingsproces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied kunnen toelichten.

In het klassieke fasenmodel, waar besluitvorming plaatsvindt in chronologische fasen van agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en evaluatie kan beeldvorming in verschillende fasen een rol spelen. Afgezien van de beleidsuitvoering is beeldvorming essentieel in elke fase. In de agendavorming zijn beelden een soort poortwachter om sommige issues wel op de politieke agenda te krijgen en andere niet. In de beleidsvoorbereiding vindt het proces van beeldconvergentie en reframing plaats. In beleidsbepaling wordt een bepaald beeld leidend en in de evaluatie worden oude beelden vergeleken met nieuw ontstane beelden. Beeldvorming is dus in het gehele fasenmodel verweven. Dit is anders in Kingdon's stromenmodel. Kingdon (2003:87) gaat uit van een drietal stromen, de beleidsstroom, de politieke stroom en de problemenstroom. De vorming van beelden vindt voornamelijk plaats in de beleidsstroom. Toch hebben zowel het fasenmodel als het stromenmodel geen van beiden expliciet aandacht voor het proces van beeldvorming.

In theorieën over kennis in besluitvormingsprocessen speelt beeldvorming wel een expliciete rol. Daft en Weick (2001:286) gebruiken een eenvoudig model met drie stappen om organisatorisch leren aan te duiden. De eerste stap is scanning (data verzameling), de tweede interpretation (data een betekenis geven) en tot slot learning (actie ondernemen). Hierin is beeldvorming een afzonderlijke stap in het leerproces. Van Buuren (2006:37) onderschrijft dat beeldvorming niet een stap in het proces is, maar een aparte stroom in het besluitvormingsproces naast de stroom van de feitenvorming en de stroom van de wilsvorming. Beeldvorming is in dit model een belangrijk onderdeel van het kennisproces. Daarnaast kan beeldvorming functioneren als een instrument om in

besluitvormingsprocessen stagnaties en inertie te doorbreken. Schön en Rein (1994: 37) spreken van reframing om bij vastgelopen besluitvormingsprocessen of politieke tegenstellingen een doorbraak te forceren.

Beeldvorming kan dus vele functies hebben in besluitvormingsprocessen. In dit onderzoek wordt beeldvorming gezien als een essentieel onderdeel van besluitvormingsprocessen die plaatsvinden in governance netwerken. De term 'governance netwerken' kan gedefinieerd worden als min of meer stabiele patronen van institutionele, strategische of cognitieve relaties tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private organisaties die ontstaan rondom beleidsprogramma's (Klijn, 2008:12). Governance netwerken hebben de eigenschappen dat er veel actoren bij betrokken zijn, dat er sprake is van een hoge mate van complexiteit, er veel interactie plaatsvindt tussen de betrokken actoren en er een zekere mate van zelforganisatie plaatsvindt. Beeldvorming speelt hierbij een grote rol. Alle actoren in het netwerk hebben bepaalde beelden over de problemen en de oplossingsrichtingen. Door de veelheid aan actoren is er ook een grote verscheidenheid aan beelden. Het creëren van een minimaal gedeeld beeld noodzakelijk voor het slagen van besluitvormingsprocessen. Beeldvorming is dus een essentieel onderdeel in besluitvormingsprocessen volgens governance netwerken.

Andersom zijn governance netwerken zelf ook essentieel voor het proces van beeldvorming. Juist in netwerken vindt de intensieve interactie plaats die essentieel is voor beeldvorming en beeldreflectie. Vandaar dat deze twee concepten in dit onderzoek aan elkaar gekoppeld worden en gebruikt worden om het proces van beeldvorming betekenis te geven in het proces van besluitvorming vanuit een netwerkperspectief. Vandaar dat bij het analyseren van de sociale verklaring van beelden op zoek wordt gegaan naar netwerken tussen gemeenten rond het IJsselmeer.

## **2.7. Configuraties**

Er is nu gesproken over wat beelden zijn, welke factoren beelden beïnvloeden en welke plaats beelden innemen in besluitvormingsprocessen. In deze paragraaf wordt ingegaan op het ontstaan van configuraties.

In dit onderzoek zullen configuraties gebruikt worden om overeenkomsten en verschillen tussen de beelden van actoren te onderzoeken. Termeer (2007:5-6) omschrijft configuraties als patronen voortkomen uit sociale processen van 'sense-making'. Deze patronen zijn sociale relaties tussen mensen die gezamenlijk een beeld vormen van hun omgeving. Ze kunnen ontstaan door drie eigenschappen: Een sociale structuur met stabiele patronen van interactie, gezamenlijk tot stand gekomen regels over interacties en een cognitieve structuur dat bestaat uit gedeelde betekenisgeving (Termeer, 2007:6). Configuraties ontstaan dus uit gedeelde interactie of uit gedeelde cognitieve structuren. Actoren met gedeelde eigenschappen spreken dezelfde taal en vinden bij elkaar bevestiging van hun beeld. Dit proces leidt ertoe dat deze actoren elkanders beeld blijven versterken en alleen nog spreken met mensen uit dezelfde configuratie. Op deze manier blijven configuraties zich versterken en gaan configuraties de beelden bepalen die actoren hebben. Doordat actoren in configuraties elkaars beelden blijven versterken vindt er steeds minder interactie plaats tussen de configuraties zodat het bewerkstelligen van gezamenlijke beeldvorming tussen configuraties steeds moeilijker wordt.

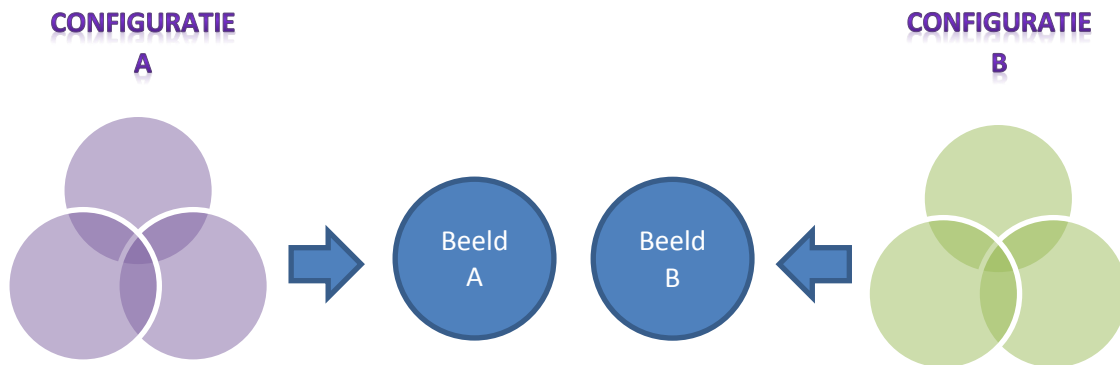
Eerder is al benoemd dat beeldvorming een sterke wederzijdse afhankelijkheid vertoont met interactie. Enerzijds heeft interactie invloed op de beeldvorming van actoren in het netwerk en anderzijds hebben beelden een sterke invloed op de vorming van interactiepatronen en de inhoud van de interactie. Het kan dus gezegd worden dat beeldvorming een sociaal proces is, waarin beelden constant worden gevormd, aangepast en verworpen. Door dit sociale proces en het effect dat actoren met eenzelfde beeld eerder met elkaar communiceren dan actoren met uiteenlopende beelden ontstaan er sociale configuraties (Termeer en Koppenjan, 1997:83). Omdat er vooral bij

besluitvorming over complexe problemen veel verschillende beelden bestaan, is het in veel gevallen zo dat er ook meerdere sociale configuraties gevormd worden. Actoren in een configuratie versterken het gemeenschappelijke beeld door de veelheid aan interactie. Als alle configuraties rond een beleidsprobleem het eigen beeld blijven versterken is er sprake van het bestaan van meerdere sociale realiteiten. De discussie tussen verschillende configuraties zal niet meer probleemoplossend plaatsvinden, maar zal zich toespitsen op verschillen tussen de conflicterende beelden (Termeer & Koppenjan, 1997:84).

Configuraties kunnen op twee manieren van elkaar verschillen, volgens Termeer en Koppenjan (1997:84). Er kan sprake zijn van cognitieve variatie en van sociale variatie. Cognitieve variatie houdt in dat er verschillende beelden bestaan over het probleem en de oplossingen. Sociale variatie heeft te maken met welke actoren in welke netwerken actief zijn. Dit hangt van verschillende factoren af. Allereerst zal een actor die in meerdere configuraties actief is als bron van sociale variatie kunnen fungeren. Ten tweede wordt sociale variatie beïnvloed door de zogenaamde entry and exit rules, de (geïstitutionaliseerde) regels die bepalen wie er wel en wie er niet aan tafel mag zitten. Ten derde kan externe gevaren en druk van buitenaf de sociale variatie zowel positief als negatief beïnvloeden. Tot slot is sociale variatie afhankelijk van de aanwezigheid van onafhankelijke derden. Deze partijen hebben niet direct een belang in het proces maar kunnen wel een belangrijke rol spelen als drukmiddel, als onderhandelaar of als scheidsrechter. Ondanks dat dit onderzoek zich niet direct richt op de aard van de configuratie en de variatie, komen deze variaties wel terug in de analyse bij het beschrijven van de verschillen tussen beelden en de daaraan ten grondslag liggende cognitieve en sociale configuraties. Een van de interventies is bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van vastzittende sociale configuraties door het inschakelen van een onafhankelijke procesbegeleider. Het doel van dit onderzoek is echter om beelden te verklaren aan de hand van configuraties en niet om de aard van de configuraties te beschrijven. Er zal in dit onderzoek worden volstaan met het aangeven dat er configuraties zijn. Een onderzoek naar de aard en het gedrag van de configuraties in het proces kan een mogelijkheid zijn voor vervolgonderzoek.

Het bestaan van verschillende configuraties kan voor problemen zorgen in besluitvormingsprocessen. Eerder is al gewezen op het belang van een min of meer gedeelde probleempceptie. Er moet een bepaalde mate van overeenstemming zijn over het probleem om te komen tot betekenisvolle interactie. Is er geen sprake van een minimale overeenstemming dan zal communicatie over het probleem en de oplossingen 'negotiated nonsens' zijn. Maar mocht er sprake zijn van een sterk gedeelde probleempceptie dan is er een grotere kans dat er een snellere, efficiëntere en duurzamere oplossing gevonden zal worden. In complexe besluitvormingsprocessen is het echter vaak onmogelijk om tot een totaal gedeelde probleempceptie te komen. De grote hoeveelheid aan actoren, beelden en relaties maken het onmogelijk en onwenselijk om te streven naar een collectief beeld. Onmogelijk, omdat iedere actor eigen waarden, doelen en middelen heeft en onwenselijk omdat dit streven zou betekenen dat actoren een groot deel van hun waarden en beelden moeten opgeven. Vandaar dat er niet gesproken wordt van het streven naar algehele consensus maar naar een minimale overeenstemming om tot gezamenlijke actie te komen (Termeer & Koppenjan, 1997:87).

In dit onderzoek wordt onderzocht of er sprake is van cognitieve configuraties of sociale configuraties. Deze configuraties worden onderscheiden door hun overeenkomsten op cognitieve structuren of op sociale interactiepatronen. Met deze configuraties kunnen verschillen en overeenkomsten in beelden verklaard worden. Eerder is al uitgelegd dat beelden zowel op een cognitieve aspecten als op sociale aspecten te verklaren zijn. Configuraties kunnen ook gebaseerd zijn op deze cognitieve of sociale aspecten. Vandaar dat verschillen en overeenkomsten tussen beelden verklaard worden aan de hand van verschillen en overeenkomsten in cognitieve of sociale configuraties (zie figuur 4). Hoe de configuraties zijn ontstaan wordt niet specifiek in dit onderzoek meegenomen.



**Figuur 4: Configuraties**

De rede waarom er gebruik gemaakt wordt van configuraties is omdat het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied te maken heeft met een groot aantal belanghebbenden in het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010a:19). Het is daarom een haast onmogelijke opgave om per actor interventies te plegen. Vandaar dat het programmabureau geadviseerd wordt op het niveau van configuraties.

## **2.8. Verhouding cognitieve configuraties en sociale configuraties**

In paragraaf 2.5 is al aangeduid dat cognitieve eigenschappen en sociale interactie beiden van invloed zijn op beelden en dit in een cyclus weergegeven kan worden. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de verhouding tussen cognitieve configuraties en sociale configuraties.

Evenals tussen cognitieve en sociale factoren, vindt er tussen cognitieve en sociale configuraties wederzijdse beïnvloeding plaats. Actoren die tot dezelfde cognitieve configuratie gerekend kunnen worden, hebben eerder de neiging om met andere actoren in de cognitieve configuratie interactie aan te gaan, dan actoren uit verschillende cognitieve configuraties, omdat zij al dezelfde taal spreken. Andersom werkt het op eenzelfde manier. Actoren uit sociale configuraties beïnvloeden elkaars beelden, zodat ze dezelfde taal gaan spreken en dezelfde cognitieve factoren belangrijk gaan achten. Dit proces zorgt ervoor dat daar waar cognitieve of sociale configuraties aanwezig zijn, deze elkaar versterken, waardoor er overeenkomstige cognitieve en sociale configuraties te onderscheiden zijn. Dit zijn zeer sterke configuraties die door hun overeenkomsten op cognitief en sociaal vlak sterke fixaties ontwikkelen op een bepaald beeld. Deze fixaties zijn moeilijk te doorbreken. In dit onderzoek zal aangegeven worden als er sprake is van dergelijke sterke fixaties.

## **2.9. Interventies in beelden/ beelden managen**

Voor het veranderen van een verdeelde probleemperceptie naar een gedeelde probleemperceptie is het nodig dat actoren bereid zijn tot frame reflectie. Frame reflectie houdt in dat actoren bereid zijn hun beeld ter discussie te stellen en eventueel te veranderen. Actoren moeten de wil hebben om hun percepties ter discussie te stellen (Schön & Rein, 1994:40; Termeer, 1997:9). Alleen op die manier is het mogelijk beelden dicht bij elkaar te brengen. Frame reflectie verloopt in een drietal stappen: Eerst moeten actoren inzien dat hun beelden verschillen van die van anderen, ten tweede moeten actoren deze verschillen als problematisch beschouwen en ten derde moeten actoren bereid zijn te reflecteren op hun eigen beelden (Termeer & Koppenjan, 1997:84).

Frame reflectie is één van de voorwaarden om tot een gedeelde probleemperceptie te komen. Een andere voorwaarde is dat er (veel) interactie plaatsvindt tussen actoren met verschillende beelden.

Alleen door aan verschillende beelden te reflecteren kunnen partijen op zoek gaan naar een gedeeld beeld. De derde voorwaarde is dat alle actoren mee moeten kunnen doen in het besluitvormingsproces. Door alle beelden mee te nemen in het proces is de kans op onbegrip of het ontstaan van een kloof tussen configuraties en daarop volgende inertie het kleinst. Tot slot is het van belang dat de mogelijkheid tot het ontstaan van nieuwe beelden open blijft. Dit kan gebeuren door nieuwe informatie of het (ont)koppelen van verschillende problemen (Van Buuren, 2006:76).

Naast het hebben van beelden en het vormen van beelden is het mogelijk om beelden te beïnvloeden. Beeldvorming wordt in deze context niet gebruikt om het cognitieve proces bij een individu of organisatie te beschrijven, maar als een actieve bezigheid om het beeld bij een ander te veranderen. In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over manieren waarop beeldvorming gemanaged kan worden. Vooral in de communicatieve wetenschappen is het managen van de beelden een belangrijk onderdeel van communicatiemanagement. Maar ook in de bestuurskundige, bedrijfskundige en psychologische literatuur is het managen van beelden een veelvuldig terugkerend thema. In deze paragraaf zullen bestuurskundige theorieën uiteen worden gezet die ingaan op manieren om beeldvorming te managen.

Vanuit een bestuurskundig perspectief is het managen van beeldvorming gericht op procesmatige interventies in besluitvormingsprocessen om tot een gedeelde probleemperceptie te komen. Termeer en Koppenjan (1997:86) omschrijven beeldmanagement als het managen van beelden. In dit onderzoek zal hun theorie gehanteerd worden om de term beeldmanagement te definiëren. Onder het managen van beelden verstaan zij het creëren van een minimum aan consensus over beleidsproblemen tussen actoren in netwerken om collectieve besluitvorming en gezamenlijke actie tot stand te laten komen. Termeer en Koppenjan (1997:86) gaan in hun definitie uit dat het managen van percepties gericht is om een win-win situatie te bewerkstelligen tussen de actoren zodat iedere actor erop vooruit gaat. Ze tekenen daarbij wel aan dat het niet het streven moet zijn dat er een algehele consensus moet ontstaan over de doelstellingen tussen de actoren, maar dat er genoeg consensus moet bestaan om over te gaan tot collectieve actie. Actoren zullen niet tot collectieve actie overgaan als er geen enkele vorm van consensus is. Het creëren van een minimum aan consensus door beeldmanagement gebeurt niet door te proberen actoren te sturen naar het enige en beste beeld. In dit onderzoek wordt uitgegaan van het ontbreken van een actor met het 'beste' beeld, maar wordt uitgegaan van beelden als cognitieve en sociale constructies. Alle beelden van alle actoren zijn daarom even waar. Het managen van percepties houdt dus niet in dat actoren overtuigd moeten worden van een bepaald beeld maar dat er mogelijkheden en ruimte ontstaat zodat beelden gezamenlijk gereframed worden. Hiervoor is het van belang dat beelden gedeeld worden en dat beelden kunnen veranderen. Beeldmanagement betekent dus dat er gestuurd wordt naar een gezamenlijk beeld. Er zijn daarom interventies nodig die zorgen dat alle beelden meegenomen worden en er zijn interventies nodig die beeldcongruentie stimuleren. Pas als alle beelden meegenomen zijn en daaruit een gezamenlijk beeld is ontstaan dat voldoende is om collectieve actie te ondernemen kan gesproken worden van een geslaagd proces.

Meestal zullen deze interventies gepleegd worden door wat Schön en Rein (1994:167) noemen 'designers'. Dit zijn actoren die objecten, oplossingen of beleid ontwerpen. In complexe besluitvormingsprocessen zijn er vaak meerdere designers. Deze designers hebben een groot aantal managementingrepen beschikbaar om stagnaties in besluitvormingsprocessen te doorbreken en gezamenlijke beeldvorming te bevorderen. Termeer en Koppenjan (1997:86) hebben de ingrepen verdeeld in strategieën gericht op de cognitieve variatie en strategieën op de sociale variatie. Van Buuren (2006:76) beschrijft een drietal maatstaven waaraan managementingrepen gekoppeld kunnen worden. Dit zijn het organiseren van frame reflectie, het realiseren van beeldconvergentie binnen en tussen fora en het verrijken van beelden. Termeer (2007:7-8) spreekt van sleutelen, improviseren, certificeren, verbinden en integreren. Door al deze mogelijke interventies samen te voegen komen we tot het volgende onderscheid:

Cognitieve interventies:

1. Introduceren van nieuwe ideeën
2. Voorkomen van uitsluiten ideeën
3. Beelden vertalen naar een gemeenschappelijke taal
4. Reflectie stimuleren
5. Upscaling en downscaling
6. Consolideren van overeengekomen beelden

Sociale interventies:

7. Introductie van nieuwe partijen
8. Voorkomen van uitsluiten van partijen
9. Een onafhankelijke procesbegeleiding inschakelen
10. Vertrouwen opbouwen
11. Nieuwe procedures invoeren of bestaande procedures herinrichten
12. Certificeren

### 2.9.1. *Cognitieve interventies*

De cognitieve interventies zijn gericht op het direct stimuleren van reflectie. In tegenstelling tot sociale interventies die gericht zijn op het indirect beïnvloeden van beelden door sociale variatie te creëren, zijn cognitieve interventies direct gericht op de beelden van betrokken actoren (Termeer & Koppenjan, 1997:88). Er zijn verschillende manieren om het verschil van beelden tussen actoren te beïnvloeden.

Dit kan gedaan worden door het introduceren van nieuwe ideeën. Termeer en Koppenjan (1997:93) geven aan dat zowel cognitieve als sociale fixaties doorbroken kunnen worden door variatie te introduceren in de cognitieve dimensie. Door een confrontatie te organiseren met nieuwe ideeën kan er weer nieuwe dynamiek ontstaan.

Als sommige ideeën systematisch buiten proces worden gehouden is er een vergrote kans op cognitieve fixaties (Termeer & Koppenjan, 1997:93). Daarom is het noodzakelijk dat het proces open blijft voor nieuwe ideeën, ook al zijn dit kritische beelden of beelden die indruisen tegen het algemene beeld. Mogelijkheden om te zorgen dat ideeën niet uitgesloten worden is het organiseren van discussies, het organiseren van brainstormsessies en het initiëren van onderzoek (Termeer & Koppenjan, 1997:93).

Om beeldconvergentie plaats te laten vinden is het van belang dat er in en tussen configuraties gesproken wordt met dezelfde taal. Concepten, woorden, onderwerpen en communicatiemiddelen zijn onderdeel van een taal die gesproken wordt in organisaties of configuraties. Actoren die vooral vanuit een technisch-inhoudelijke kant problemen belichten spreken een andere taal dan actoren die de maatschappelijke kant van het probleem benaderen. Technisch kan een probleem misschien gemakkelijk opgelost worden, maar maatschappelijk kan die oplossing zeer ongewenst zijn. Op het moment dat verschillende actoren of configuraties elkaar ontmoeten, zullen ze een gemeenschappelijk taal moeten ontwikkelen voor ze zich richten op beeldconvergentie en resultaten. Door hier tijd in te steken en hier op te sturen kan een designer (projectleider of programmabureau) het proces van beeldconvergentie vergemakkelijken.

Termeer en Koppenjan (1997:94-95) geven verder aan dat het stimuleren van variatie alleen niet voldoende is om fixaties op bepaalde oplossingen of problemen te doorbreken. Zoals blijkt uit de voorwaarden voor het managen van beelden dienen actoren ook bereid te zijn om te reflecteren op hun eigen beelden, zodat ze bijgesteld kunnen worden. De procesbegeleider kan reflectie stimuleren door de juiste conditie te scheppen waarin reflectie kan plaatsvinden. Deze conditie kunnen

bijvoorbeeld zijn het geven van tijd om te reflecteren of het waarderen en stimuleren van discussies (Termeer & Koppenjan, 1997:95). Andere voorbeelden van reflectie stimuleren is door partijen plaats te laten nemen op de stoel van een andere partij in een simulatie of met serious gaming.

Dit houdt sterk verband met upscaling en downscaling. Bij upscaling wordt het probleem vanuit een breder perspectief bekeken, waardoor er meerdere problemen en oplossingen gekoppeld kunnen worden en beelden hierdoor een groter abstractieniveau aannemen. Bij downscaling wordt een onderdeel van het probleem apart bekeken, waardoor het probleem minder complex wordt en er minder actoren en/of beelden te convergeren zijn. Bovendien krijgen beelden op een lager abstractieniveau meer de vorm van concrete oplossingen of resultaten.

De voorgaande interventies zijn vooral gericht op het creëren van variatie in beelden. Maar als er eenmaal beelden zijn die gedeeld worden, is het belangrijk deze vast te houden. Van Buuren (2006:76) beschrijft dit als het consolideren van betekenisvolle beelden. Een beeld dat gedeeld wordt en leidt tot urgentie, interactie en betekenisvorming. Actoren moeten dit beeld gaan zien als belangrijke basis voor het overige proces. Voor de designer is het de taak om deze beelden op te merken en te gebruiken.

### 2.9.2. *Sociale interventies*

Naast cognitieve interventies zijn er ook sociale interventies. Deze zijn gericht op het stimuleren van interactie. Door interactie en variëteit aan actoren te stimuleren kunnen beelden indirect beïnvloed worden.

Een belangrijke vraag bij elk besluitvormingsproces in netwerken is wie er wel en wie er niet betrokken is en in welke mate. Interventies in een vastgelopen proces kunnen zijn om nieuwe partijen te introduceren die andere belangen hebben, vanuit een andere legitimiteit handelen en als drukmiddel, onderhandelaar of scheidsrechter kunnen optreden. De nieuwe partij zal indirect nieuwe beelden inbrengen die fixaties kunnen verhelpen. In tegenstelling tot het introduceren van het direct introduceren van nieuwe ideeën, zoals hierboven is voorgesteld, heeft de procesbegeleider niet in de hand welke ideeën er geïntroduceerd worden, maar heeft als voordeel dat bij cognitieve fixaties waar actoren sterk vasthouden aan hun eigen beelden, actoren wel bereid zijn tot reflectie met nieuwe partijen.

Het voorkomen van uitsluiting van partijen is gericht op het behouden van sociale variatie in de interactieprocessen (Termeer & Koppenjan, 1997:90). Als bepaalde partijen systematisch buiten het proces worden gehouden kan dit sociale of cognitieve fixaties veroorzaken. Het is daarom aan de procesbegeleider om partijen betrokken te houden zodat het proces open blijft. Volgens Termeer en Koppenjan (1997:90) is het vooral moeilijk om tegenstanders of anders denkenden betrokken te houden bij het proces.

In ditzelfde kader is het mogelijk een onafhankelijke procesbegeleider aan te stellen. Deze kan zich vrij van andere belangen manoeuvreren tussen verschillende actoren en ze aanspreken op hun verantwoordelijkheden. Van Buuren (2006:226) geeft aan dat een onafhankelijke procesbegeleider een belangrijke rol kan spelen in het proces van convergentie. Een onafhankelijke procesbegeleider daagt partijen uit om hun beelden ter discussie te stellen, zonder daar zelf op afgerekend te worden.

Een zeer belangrijk onderdeel in governance netwerken is vertrouwen. Omdat benodigde middelen verdeeld zijn tussen verschillende actoren en afhankelijkheden onmogelijk vast te leggen zijn met waterdichte regels, is vertrouwen een belangrijk attribuut voor samenwerking (Edelenbos & Klijn, 2007:26). Daar komt nog eens bij dat vertrouwen een groot onderdeel uitmaakt van het beeld dat actoren hebben van elkaar en in het proces. Gebrek aan vertrouwen maakt samenwerken een (haast) onmogelijke opgave waardoor beelden divergent blijven. Belangrijk voor het managen van

beeldvorming is dat er tijd en moeite gestoken wordt in het ontwikkelen van vertrouwen (Van Buuren, 2006:76).

Een veelvoorkomend probleem bij publieke besluitvorming over complexe issues is het verzanden in bestaande procedures. Veel procedures liggen formeel of informeel verankert waardoor een nieuw probleem al snel wordt geframed op een manier dat deze past binnen deze procedures. Een procesbegeleider kan dan besluiten om procedures of routines te herschikken om nieuwe problemen aan te pakken. Termeer (2007:109) omschrijft dit als *sleutelen*. Dit kan worden toegepast als innovaties vastlopen op de beelden die actoren hebben over bestaand beleid. Er zijn dan nieuwe procedures of routines nodig om een doorbraak te forceren in vastgelopen beelden. Een voorbeeld van het sleutelen aan procedures en routines is door niet eerst te kijken naar wat de wet- en regelgeving toelaat, maar door uit te gaan van de wensen van betrokken actoren en die vervolgens in te passen in de wet- en regelgeving.

Tot slot hebben procesbegeleiders de mogelijkheid om met hun legitimiteit en autoriteit het eigen beeld van het probleem te communiceren. Termeer (2007:109) noemt dit certificeren. Door een probleem te verpakken en met kracht te communiceren is het mogelijk om actoren met tegengestelde beelden tot reframing aan te zetten. Deze interventie heeft vooral veel invloed als de zender veel legitimiteit en vertrouwen geniet. Een dergelijk persoon kan omschreven worden als een policy entrepreneur (Kingdon, 2003:179).

Deze hierboven beschreven interventies zijn niet zonder risico. Stagnaties en fixaties in besluitvormingsprocessen zijn vaak erg hardnekkig. Dit is ook het geval met beelden. Actoren kunnen sterk vasthouden aan een bestaand beeld en weigeren dit beeld ter herzien of aan te passen. Pogingen om dit toch te doen, kunnen juist het tegenover gestelde effect hebben. Bij het implementeren van deze interventies is voorzichtigheid geboden. Het is van belang dat de manager, designer of programmaleider zich zeer bewust is van de rede waarom een interventie moet plaatsvinden. Menig auteur wijst op het gevaar van te haastig implementeren van interventies. Ze spreken van the dark side van interventiestrategieën (Termeer, 2007:9) of van limieten aan het managen van beelden. De negatieve gevaren zijn in twee categorieën te verdelen: het normatieve vraagstuk en het risico van sterke fixaties. Het normatieve vraagstuk houdt in dat het vanuit een normatief perspectief onwenselijk kan zijn om beelden te beïnvloeden. Om mensen de vrijheid en creativiteit te ontnemen zelf beelden te creëren en deze te verdedigen. De opvatting in dit onderzoek is dat het normatief gerechtvaardigd is om beelden te beïnvloeden, mits actoren de vrijheid hebben deze beelden zelf te ontwikkelen. Er mag geen sprake zijn van opgelegde beelden, maar van zelfconstructie zodat de vrijheid en creativiteit van de actor behouden blijft. De actor wordt door interventies de mogelijkheid geboden om zijn beeld te verbreden en te toetsen aan andere beelden. Het risico van sterke fixaties is dat geen enkele interventie tot creatieve beelden en variatie leidt, maar fixatie zo sterk is dat elke poging tot variatie met vijandigheid wordt ontvangen (Termeer & Koppenjan, 1997:96). Vandaar dat een van de voorwaarden voor beeldvorming de bereidheid moet zijn tot frame reflectie. In dit onderzoek zal daarom de vraag meegenomen worden in hoeverre er bereidheid is tot frame reflectie en de kans van slagen van interventies.



### 3. Onderzoeksaanpak

#### 3.1. Ontologie en epistemologie

Er is in dit onderzoek gekozen voor een interpretatieve benadering van wetenschappelijk onderzoek. In tegenstelling tot de positivistische benadering, waarbij uit wordt gegaan van een werkelijkheid die objectief onderzocht kan worden, gaat de interpretatieve benadering uit van het geven van betekenis aan waarnemingen (Yanow & Haverland, 2010:9-10). De werkelijkheid van een actor is een sociaal construct welke de onderzoeker kan achterhalen door te communiceren met de actor. Dit betekent dat de onderzoeker ook zijn eigen betekenis geeft aan de hand van de betekenissen van de onderzochte actoren, immers een objectieve werkelijkheid bestaat niet.

Er is voor interpretatief onderzoek gekozen omdat, zoals in de theorie al naar voren is gekomen, beelden van nature subjectief zijn. Ieder persoon heeft een eigen beeld. Elk beeld is een eigen subjectieve werkelijkheid, die in dit onderzoek niet goed of fout kan zijn. Er zal geen oordeel aan de beelden gegeven worden, ze zullen alleen beschreven en geanalyseerd worden. Vandaar dat hier gekozen is voor interpretatief onderzoek.

Interpretatief onderzoek brengt wel risico's met zich mee voor de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. Belangrijk bij dit type onderzoek is dat de onderzoeker in het gehele onderzoek duidelijk benadrukt waarop zijn bevindingen zijn gebaseerd (Haverland & Yanow, 2010:10). In dit onderzoek zal getracht worden zo helder mogelijk te maken welke betekenissen gegeven worden aan de interpretaties van de actoren. Dit in combinatie met het systematisch verzamelen van de data vormt de onderbouwing van de onderzoeksuitkomsten. Methoden om betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen zullen later nog omschreven worden.

Yanow en Haverland (2010) beargumenteren dat interpretatief onderzoek niet gebaseerd is op definitief geoperationaliseerde concepten. Het gaat bij interpretatief onderzoek om de mening die respondenten geven aan de concepten, in plaats van van tevoren vastgelegde definities. De concepten uit de theorie kunnen wel als startconcepten gebruikt worden, maar worden mogelijk aangepast als blijkt dat respondenten een andere betekenis geven aan de concepten. De operationalisatie is geen dichtgemetseld geheel, maar bestaat uit enkele te onderzoeken concepten die uitgewerkt worden in een aantal vragen. Het concept beeld bijvoorbeeld kan pas helder worden gemaakt als de respondenten daar een invulling aan gegeven hebben. Omdat van tevoren niet vastgelegd kan worden wat die invulling is, zal het concept beeld pas achteraf geanalyseerd kunnen worden. De interviews zijn daarom ook vrij open van karakter geweest. Het verhaal van de respondent staat centraal.

#### 3.2. Casusstudie

Dit onderzoek is te typeren al een casuonderzoek omdat het voldoet aan de kenmerken van een casusstudie zoals Swanborn (1996:22) ze opstelt. Deze kenmerken houden in dat er sprake is van één of enkele sociale systemen, een natuurlijke omgeving, procesvolgend, diverse databronnen en aandacht voor percepties. De casus hier is het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Er is sprake van een sociaal systeem omdat verschillende organisaties aan elkaar verbonden worden omdat ze allemaal op een of andere manier betrokken zijn bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit sociaal systeem wordt onderzocht in zijn natuurlijke omgeving, omdat van tevoren niet vaststaat welke eigenschappen van de omgeving relevant zijn (Swanborn, 1996:24). De omgeving speelt een belangrijke rol in het Deltaprogramma IJsselmeergebied en kan daarom niet geïsoleerd worden uit de natuurlijke omgeving. Anders dan typerend is voor casusstudies vinden er in dit onderzoek niet meerdere meetmomenten plaats. Dit heeft te maken met de schaal en het tijdsbestek waarin het onderzoek plaatsvindt. Er zouden longitudinale vervolgstudies kunnen plaatsvinden aansluitend aan

dit onderzoek. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende databronnen, namelijk interviews, documenten en observaties. Tot slot is er uiteraard veel aandacht in het onderzoek voor de percepties aangezien dit onderzoek zich richt op de percepties van actoren in besluitvormingsprocessen.

In casuonderzoek is sprake van eenheden, variabelen en verschijnselen (Swanborn, 2008: 11-12). De eenheden vormen de subjecten bij wie bepaalde verschijnselen zich voordoen. De eenheden in dit onderzoek zijn de gemeenten die onderzocht worden. In paragraaf 3.5 zal dieper worden ingegaan op de selectie van de eenheden. De eigenschappen van de eenheden die gemeten worden, heten de variabelen. De kernvariabele in dit onderzoek zijn de beelden van de gemeenten, deze worden gemeten aan de hand van verschillende variabelen en subvariabelen, zoals in de operationaliseren uiteen is gezet. Onder het verschijnsel wordt het doel of het onderwerp van het onderzoek verstaan. Het verschijnsel dat onderzocht wordt in dit onderzoek is het streven naar een gedeelde probleemperceptie, zoals dat naar voren komt in de hoofdvraag van dit onderzoek. Hieronder worden de drie elementen van dit casuonderzoek nogmaals samengevat:

Eenheden:	Gemeenten rond het IJsselmeer
Kernvariabele:	Beelden van de gemeenten
Verschijnsel:	Streven naar een gedeelde probleemperceptie

### **3.3. Dataverzamelingmethoden**

Het verzamelen van data heeft plaatsgevonden door middel van interviews met actoren en van bestaand schriftelijk materiaal, dat vrijwel altijd uitgegeven was door de betrokken actoren. De interviews waren semi-gestructureerd, wat wil zeggen dat van tevoren enkele onderwerpen vast stonden waar het interview over kon gaan. Deze onderwerpen kwamen voort uit de hiervoor beschreven theorieën en de operationalisatie. Maar tijdens het interview werd de respondent gestimuleerd door de interviewer om zijn eigen verhaal te vertellen, waardoor er regelmatig afgeweken werd van de vooraf bepaalde onderwerpen, al naar gelang de onderwerpen die door de respondent als belangrijk werden beschouwd. Ondanks dat de interviewer werkzaam was bij het programmabureau en dit ook kenbaar maakte aan de respondenten, heeft deze een neutrale rol aangehouden tijdens de interviews. Dit is getracht te bewerkstelligen door geen input te leveren over of vanuit het programmabureau en te benadrukken dat het hier gaat om een wetenschappelijk onderzoek in het kader van de studie Bestuurskunde. Er zijn bij geen enkele respondent aanwijzingen gevonden dat zij sociaal wenselijke antwoorden gaven.

Van de interviews waar opnamemateriaal aanwezig was is een transcript gemaakt. Bij enkele interviews was geen opnameapparatuur, zodat het beeld van de respondent gereconstrueerd is aan de hand van aantekeningen die de interviewer heeft gemaakt en bestaand materiaal, zoals beleidsdocumenten. Bij respondenten die niet bereid waren tot een interview is alleen gebruik gemaakt van bestaand materiaal of ervoor gekozen deze respondenten niet mee te nemen in het onderzoek.

Het gebruikte bestaand materiaal bestond voornamelijk uit watervisies, structuurvisies, beleidsplannen en coalitieakkoorden. De gebruikte bronnen zijn opgenomen in de literatuuropgave. Het ging hierbij om primair materiaal, hetgeen materiaal betreft dat direct uitgegeven is door de betrokken actor. Het bestaande materiaal is geselecteerd indien ofwel direct gericht was op het Deltaprogramma IJsselmeergebied, zoals reacties op het Nationaal Waterplan, ofwel aangegeven was door de respondent als relevant voor dit onderzoek, ofwel het verhaal van de respondent onderbouwde. Vanwege de lange termijn problematiek waar het issue mee te maken heeft, waren structuurvisies op de toekomst een belangrijke bron van toekomstbeeld dat gemeenten hadden opgesteld. Ook hadden gemeenten een watervisie gericht op het waterbeheer in de gemeenten.

### **3.4. Betrouwbaarheid en Validiteit**

De betrouwbaarheid van het onderzoek hangt af van twee elementen, namelijk nauwkeurigheid en consistentie (Van Thiel, 2007:55). De nauwkeurigheid hangt samen met de meetinstrumenten die de onderzoeker gebruikt. In dit onderzoek gaat het vooral om de nauwkeurigheid van de interviews. De interviews zijn gestructureerd aan de hand van de beelden en achterliggende verklaringen die in de onderzoeksaanpak en de operationalisatie naar voren zijn gekomen. Vrijwel elke vraag in het onderzoek is terug te leiden tot een van de geoperationaliseerde concepten van beelden en van cognitieve en sociale factoren. Op die manier is de nauwkeurigheid zo goed mogelijk getracht te waarborgen. In de bijlage is het interviewprotocol bijgevoegd dat bij de semi-gestructureerde interviews is toegepast. De consistentie wil zeggen dat een herhaling van dit onderzoek dezelfde resultaten zal opleveren (Van Thiel, 2007:56). Zoals eerder vermeld is van alle interviews een opname en transcript gemaakt om zo nauwkeurig mogelijk het beeld van de respondenten weer te kunnen geven. Uit deze transcripten zijn vervolgens door middel van codering de beelden van de respondenten en de configuraties samengevat.

Validiteit heeft ook twee elementen: interne validiteit en externe validiteit. Onder interne validiteit wordt de geldigheid van het onderzoek verstaan. Is er wel gemeten wat de onderzoeker zegt dat hij wil meten (Van Thiel, 2007:56)? In dit onderzoek gaat het over beelden. Beelden zijn sociale constructen. Een sociaal construct is moeilijk te verwoorden in taal, omdat niet één op één vaststaat dat wat er gezegd wordt ook als het interne beeld van de respondent overkomt op de interviewer. Daar komt bij dat de respondent in dit onderzoek als vertegenwoordiger wordt gezien van de gehele gemeente. Ondanks dat in de theorie beargumenteerd is dat beelden van individuele eenheden min of meer gelijk zijn aan beelden van de organisaties die ze vertolken, kan er sprake zijn van een bias tussen het beeld van de organisatie en de persoonlijke cognitieve en sociale factoren van de respondent. Daarom is er voor gekozen in dit onderzoek om eenduidig te kiezen voor respondenten die vergelijkbare functies vertolken bij de gemeenten, namelijk de ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeenten voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Tevens is er in het onderzoek gevraagd te reflecteren op wat de bestuurders van de gemeente voor beeld zouden hebben. Door de respondenten zich te laten verplaatsen in het beeld van anderen kon achterhaald worden of hun eigen beeld anders was dan die van de organisatie. Aanvullend is er bestaand materiaal gebruikt om de antwoorden van de respondenten te toetsen aan het beeld dat de gemeente heeft. Als er een verschil zat tussen de antwoorden van de respondenten en het beeld van de gemeente uit het bestaande materiaal, is dit duidelijk weergegeven in het onderzoek. Onder externe validiteit wordt de generaliseerbaarheid van het onderzoek verstaan. In deze casus gaat het specifiek over gemeenten rond het IJsselmeer. Andere gemeenten zullen andere beelden hebben waar andere configuraties van cognitieve en sociale factoren deze beelden verklaren. In het hoofdstuk over de reflectie zal ingegaan worden op mogelijkheden om dit onderzoek ook voor andere gemeenten toe te passen.

### **3.5. Steekproefkader**

Vanwege het relatief korte tijdsbestek waarin dit onderzoek wordt uitgevoerd en het grote aantal actoren dat belangen heeft in het IJsselmeergebied, is het voor de uitvoerbaarheid noodzakelijk een selectie te maken van de te onderzoeken actoren. Dit wordt in dit onderzoek gedaan door middel van een selecte steekproef. De selectie zal plaatsvinden op basis van een aantal criteria. Allereerst is er gekozen om alleen de stakeholders die betrokken zijn bij de discussie over het peilbesluit in het IJsselmeer mee te nemen in het onderzoek. Hoewel het Deltaprogramma IJsselmeergebied naast het IJsselmeer ook het Markermeer, IJmeer en de Veluwerandmeren bestrijkt is het toch mogelijke een peilbesluit in het IJsselmeer onafhankelijk te onderzoeken omdat het kabinet in het Nationaal Waterplan gekozen heeft voor een ontkoppeling van het Markermeer/IJmeer/Veluwerandmeren en het IJsselmeer. Bovendien ligt het accent in het IJsselmeer op de zoetwatervoorziening en veiligheid en in het Markermeer-IJmeer op ecologie en ruimtelijke kwaliteit. Ten tweede zijn alleen

gemeentelijke actoren geselecteerd die directe gevolgen ondervinden bij een peilbesluit in het voor het beleid of de achterban van de organisatie. Er is gekozen om alleen gemeenten te onderzoeken in verband met de fase waarin DPIJ-proces zich bevindt en vanuit de aanname dat juist bij lokale partijen uiteenlopende beelden kunnen hebben. Tot slot wordt de regionale indeling gevolgd die is voorgesteld in het Plan van Aanpak (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010a) van het programmabureau DPIJ. Daarin worden aan de hand van verschillende kleuren regio's aangegeven in het IJsselmeergebied. De regio's die in dit onderzoek nader onderzocht worden zijn aangegeven met een donkergroene, bruine, lichtblauwe en een rode kleur. Hieronder vallen belanghebbenden aan de Friese kust van het IJsselmeer, aan de Flevolandse kust van het IJsselmeer, aan IJssel-Vechtdelta en aan de Noord-Hollandse kust van het IJsselmeer.

De geselecteerde eenheden zijn:

*Deelgebied Friese IJsselmeerkust*

Gemeente Gaasterlân-Sleat

Gemeente Lemsterland

Gemeente Nijefurd

Gemeente Wûnseradiel

*Deelgebied Noord Hollandse IJsselmeerkust*

Gemeente Enkhuzen

Fusiegemeente Wervershoof, Andijk en Medemblik

Fusiegemeente Wieringermeer en Wieringen

*Deelgebied Flevolandse IJsselmeerkust*

Gemeente Lelystad

Gemeente Noordoostpolder

Gemeente Urk

*Deelgebied IJssel-Vechtdelta*

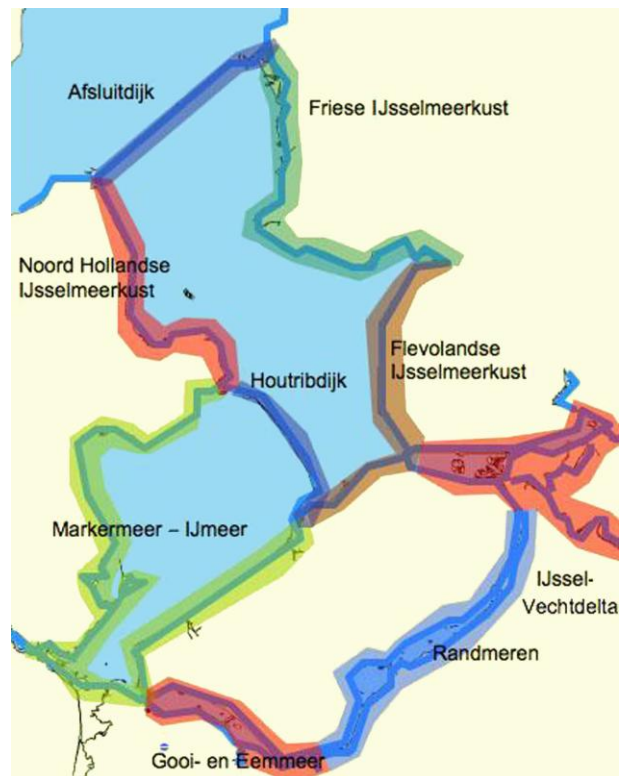
Gemeente Dronten

Gemeente Kampen

Gemeente Steenwijkerland

Gemeente Zwartewaterland

Gemeente Zwolle



**Figuur 5: Regio-indeling Deltaprogramma IJsselmeergebied**

De onderzoekseenheden worden onderzocht aan de hand van verschillende databronnen. Vanwege de beschikbaarheid en om een zo eenduidig mogelijk beeld te krijgen tussen de onderzochte actoren wordt bij de gemeenten alleen de ambtenaar benaderd die betrokken is vanuit de gemeente bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Alle geïnterviewde ambtenaren zijn de ambtelijke vertegenwoordigers van hun gemeente naar het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dat deze ambtenaren betrokken zijn, blijkt uit de antwoorden van de respondenten en uit de contactgegevens van het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Uit de gesprekken met respondenten is getracht een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de organisatieopvattingen. Daft en Weick (1984: 285) stellen dat het beeld van organisaties doorwerkt naar de individuele leden van de organisatie, zodat de geïnterviewde ambtenaar het beeld van de gemeentelijke organisatie vertegenwoordigt. Uiteraard zal altijd het subjectieve karakter van de geïnterviewde en de momentopname meegewogen worden. Naast het afnemen van interviews zullen ook de gesprekken met medewerkers van het programmabureau IJsselmeergebied en de persoonlijke observaties van de onderzoeker zelf tijdens zijn werkzaamheden bij dit bureau dienen

als databron. Tot slot wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal, zoals coalitieakkoorden, beleidsnotities en bestemmingsplannen en eventuele gesprekken met derden (belanghebbenden, experts, enz.) die beelden van betrokken actoren kunnen aanvullen.

Deze onderzoekseenheden zijn gedurende het onderzoek nog veranderd vanwege de beschikbaarheid van de betrokken actoren. De gemeenten Wûnseradiel, Nijefurd, Lemsterland en Dronten zijn niet meegenomen in het onderzoek, omdat zij niet bereikbaar waren of niet bereid waren deel te nemen aan het onderzoek. Dit beperkt het onderzoek in zoverre dat mogelijk enkele configuraties niet zijn opgenomen in het onderzoek, omdat deze niet geïdentificeerd konden worden. Dit onderzoek richt zich daarom alleen op de configuraties en beelden van de gemeenten die wel onderzocht zijn. In de analyse is rekening gehouden met deze beperkingen en helder verwoord wanneer er sprake is van een gebrek aan onderzoeksmateriaal. Een voorbeeld hiervan is de Friese IJsselmeerregio die niet meegenomen is in het onderzoek, maar indirect wel via de gemeente Gaasterlân-Sleat naar voren komt.

## 4. Operationalisatie

De operationalisatie vormt de stap van de theoretische concepten die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd naar meetbare eenheden waarmee het empirisch onderzoek uitgevoerd wordt. Het geeft aan *wat* er onderzocht wordt tijdens dit onderzoek (Van Thiel, 2007:50). De operationalisering is als volgt opgebouwd: Er zijn verschillende concepten aan bod gekomen in de probleemstelling en theorie. Deze concepten worden benoemd en gekoppeld aan een aantal variabelen (4.1). Deze variabelen vormen afzonderlijke eenheden die gezamenlijk het concept beschrijven. De variabelen vloeien voort uit de definitieomschrijving uit de theorie. De gekozen variabelen zijn niet per definitie de enige juiste. Er is in dit onderzoek voor deze variabelen gekozen omdat deze voor het onderzoek naar gedeelde beelden of probleempercepties op een peilverandering in het IJsselmeer het concept zo omschrijven dat er een antwoord geformuleerd kan worden op de hoofd- en deelvragen. De variabelen worden vervolgens gedefinieerd aan de hand van hun interpretatie in dit onderzoek (4.2). De variabelen zullen vervolgens gemeten worden aan de hand van de indicatoren (4.3). De manier waarop de koppeling gelegd wordt tussen configuraties en beelden wordt daarna geoperationaliseerd (4.4). Tot slot worden de interventies apart gedefinieerd (4.5)

### 4.1. Variabelen

In de theorie zijn de volgende concepten uiteengezet: Beelden, configuraties en interventies. Dit zijn echter zeer algemene begrippen, die op zichzelf moeilijk meetbaar zijn in de praktijk. Om deze concepten meetbaar te maken zullen in deze paragraaf variabelen toegewezen worden aan de concepten die wanneer gemeten inhoud kunnen geven aan het concept. Variabelen zijn kenmerken of eigenschappen van de eenheden. Ze worden variabelen genoemd omdat de eenheden in de praktijk op deze eigenschappen kunnen verschillen (Swanborn, 2002:40). In de volgende paragrafen zullen de variabelen gedefinieerd worden en zullen er indicatoren aan de variabelen worden toegekend. In deze paragraaf zal onderbouwd worden waarom er voor deze variabelen gekozen is. Overigens zal het concept interventies aan het eind van dit hoofdstuk apart geoperationaliseerd worden.

Het concept beeld wordt verdeeld in een viertal variabelen. Dit zijn de variabelen beeld van de opgaven, beeld van de oplossing, beeld van de gevolgen en beeld van het proces. Deze indeling van variabelen komt voort uit de theorie van Koppenjan en Klijn (2004:31), waarin zij beargumenteren dat verschillen in probleempercepties kunnen bestaan uit (1) verschil in de bestaande situatie, (2) verschil in de mogelijke veranderingen of (3) beschikbare oplossingen en verschil in de gewenste situatie. Het verschil in de bestaande situatie wordt gemeten met het variabele beeld over de opgaven, omdat het beeld dat gemeenten hebben van de opgaven bepalend is voor de manier waarop gemeenten de problemen met de bestaande situatie beschrijven. Het verschil in mogelijke veranderingen wordt gemeten met het beeld dat gemeenten hebben van de gevolgen voor de gemeente, omdat met het beeld van de gevolgen de gemeenten ingaan op de verwachte veranderingen die zullen plaatsvinden voor de gemeente. Tot slot zullen de beelden van het proces en van de oplossing de verschillen kunnen aanduiden in de gewenste situatie.

<u>Concept Beeld</u>	
Theorie	Variabelen
Bestaande situatie (Koppenjan & Klijn, 2004)	Beeld over de opgaven
Mogelijke situatie (Koppenjan & Klijn, 2004)	Beeld over de gevolgen
Beschikbare oplossingen en gewenste situatie (Koppenjan & Klijn, 2004)	Beeld over het proces
	Beeld over de oplossing

**Tabel 1: Concept Beeld van theorie naar variabelen**

Het concept configuraties wordt verdeeld in twee variabelen. Dit zijn de cognitieve configuraties en de sociale configuraties. Deze variabelen zijn verder ingedeeld in verschillende subvariabelen. De subvariabelen voor cognitieve configuraties zijn functies, ervaringen en waarden en de subvariabele voor sociale configuraties is contacten. Aan deze subvariabelen kunnen weer verschillende indicatoren worden toegekend zoals later in dit hoofdstuk aan de orde zal komen. In de theorie is uitgegaan van twee manieren om het ontstaan van beelden te verklaren. Beelden zijn te verklaren door cognitieve factoren en door sociale factoren. Cognitieve factoren komen voort uit de mentale structuren van mensen die antwoord geven op de vragen wat werkt en wat hoort (Johnston, 1995:217). De vraag wat werkt komt voort uit het beeld dat gemeenten hebben over de gebruiksfuncties van het IJsselmeer en uit de ervaringen van gemeenten over wat er wel en wat er niet mogelijk is. De vraag wat hoort is een meer normatieve vraag, die voortkomt uit de normatieve waarden die een gemeente toewijst aan het IJsselmeer. Vandaar dat dit de drie subvariabelen zijn die gebruikt worden om de cognitieve factoren te beschrijven.

Concept Configuraties		
Variabelen	Theorie	Subvariabelen
Cognitieve factoren	Wat werkt?	Functies
		Ervaringen
	Wat hoort?	Waarden
Sociale factoren	Socialisatie	Contacten

Tabel 2: Concept configuraties

Voor het beschrijven van de sociale factoren en de daaruit voorkomende sociale configuraties wordt gebruik gemaakt van de subvariabele contacten. Zoals in de theorie is uitgelegd kunnen beelden beïnvloed worden door socialisatie (Van Buuren et al., 2007:7). Socialisatie vindt plaats als er contact is tussen verschillende gemeenten over een bepaald onderwerp. Vandaar dat onderzocht welke gemeenten contact hebben met welke andere gemeenten. Op die manier is een sociale matrix op te stellen waaruit opgemaakt kan worden welke sociale configuraties er bestaan rond het IJsselmeer. In de volgende paragraaf zullen de subvariabelen afgebakend worden met de definities die in dit onderzoek worden gehanteerd.

#### 4.2. Definities van de variabelen

Nu de variabelen bekend zijn, is het noodzakelijk om deze af te bakenen zodat eenduidig is welke uitingsvormen in de praktijk er in dit onderzoek gericht op het Deltaprogramma IJsselmeergebied bedoeld worden met deze variabelen. Per variabele zal hieronder aangegeven worden hoe deze in dit onderzoek wordt gedefinieerd.

Het beeld van de opgaven wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het beeld dat de respondenten hebben van de opgaven die leidend zijn in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Het Nationaal Waterplan wat leidend is voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied omschrijft voor het IJsselmeer een tweetal landelijke opgaven. Dit zijn waterveiligheid en zoetwater. Er is gekozen voor deze afbakening van het beeld van de opgaven omdat deze opgaven leidend zijn voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied als het gaat om een advies over een strategie voor het peilbeheer in het IJsselmeer. De andere opgaven die het Deltaprogramma IJsselmeergebied omschrijft voor het gehele IJsselmeergebied zijn ecologie en ruimtelijke ontwikkeling (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010a). Deze opgaven worden door het Nationaal Waterplan aangewezen als

leidend voor het Markermeer en de Veluwerandmeren en zullen daarom niet meegenomen worden in het beeld over de opgaven in het IJsselmeer.

Het beeld van de oplossing wordt in dit onderzoek omschreven als het beeld dat de respondenten hebben van de oplossing voor de opgaven in het IJsselmeer. Het gaat hier om de oplossing van 1,50 meter peilstijging die de Commissie Veerman heeft voorgesteld, maar ook om de oplossingen die gemeenten zelf voorstellen om de opgaven op te lossen. De oplossing moet volgens de respondent de opgaven voldoende oplossen.

Het beeld van de gevolgen wordt in dit onderzoek omschreven als zowel de positieve als de negatieve gevolgen die de respondenten zien bij een verandering van het peilbeheer voor de gemeente. Als uitgangspunt voor de verandering worden de scenario's van het Deltaprogramma IJsselmeergebied gehanteerd. Deze scenario's zijn een peilstijging van het IJsselmeer van maximaal 1,5 meter boven het huidige peil, uitzakken van het peil tot maximaal 1,5 meter onder het huidige peil en het behouden van de huidige situatie.

Het beeld van het proces wordt in dit onderzoek gebruikt om aan te duiden wat respondenten vinden van het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Met proces wordt hier het traject verstaan dat is opgestart door het Deltaprogramma IJsselmeergebied om tot een breed gedragen voorkeursstrategie te komen over een toekomstig peilbeheer op de lange termijn. Daarbij wordt alleen het regioproces in ogenschouw genomen waarin de gemeenten participeren en niet mogelijke andere processen, zoals het kennisproces of het thematische proces.

De functies worden ingekaderd doordat er alleen gekeken wordt naar de gebruiksfuncties die respondenten toekennen aan het (IJsselmeer)water. Het gaat hier om functies waar het IJsselmeer zowel direct als indirect een rol speelt. Voor gemeenten die niet direct aan het IJsselmeer gelegen zijn, zoals Kampen, Zwolle, Steenwijkerland en Zwartewaterland, worden de functies gekoppeld aan het buitendijkse water in de gemeenten dat in verbinding staat met het IJsselmeer. Ook functies van binnendijks water worden meegerekend mits dit binnendijkse water afhankelijk is van buitendijks water dat direct in verbinding staat met het IJsselmeer.

Ervaringen worden gedefinieerd als de ervaringen die gemeenten in het verleden opgedaan hebben met waterbeheer. Er is voor gekozen alleen de ervaringen met het beheer van water mee te nemen, omdat de voorgestelde maatregelen van een verandering van het peilbeheer een sterke beheersmatige inslag hebben. Gemeenten met veel ervaring met waterbeheer kunnen een ander beeld ontwikkelen over een peilverandering omdat zij een mogelijke kennisvoorsprong hebben dan gemeenten met weinig ervaring met waterbeheer. Vandaar de keuze voor waterbeheer.

Met de variabele waarden worden in tegenstelling tot gebruiksfuncties de meer abstracte relaties bedoeld die gemeenten koppelen aan het IJsselmeer. Het gaat hier om waarden als opvattingen over wat wenselijk is en behouden moet blijven. Deze waarden maken ook onderdeel uit van de identiteit van de gemeente. Waarden zijn vaak niet tastbaar, maar kunnen wel verloren worden gegaan. In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de waarden waarin het IJsselmeer een belangrijke rol bij speelt.

Tot slot wordt hier de variabele contacten gedefinieerd. Ondanks dat het begrip zeer breed kan zijn, wordt in het licht van dit onderzoek alleen gekeken naar contacten tussen de onderzochte gemeenten waarbij ofwel waterbeheer ofwel het Deltaprogramma IJsselmeergebied een inhoudelijk rol speelt. Als er gesproken wordt over een contact tussen twee of meerdere gemeenten, betekent dit dat er sprake is van contact dat voldoet aan een drietal voorwaarden. De respondent van de gemeente moet aangeven dat hij contact heeft met de andere gemeente. Vervolgens moet dit contact gericht zijn op gemeentelijk waterbeleid. Dit kan in het kader zijn van waterveiligheid,



wateroverlast, waterprojecten of waterbeheer in de gemeenten of gemeente overschrijdend. Tot slot moet de respondent aangeven dat er recentelijk contact is geweest tussen de gemeenten. Onder recentelijk wordt verstaan dat er in 2010 contact is geweest tussen de gemeenten over waterbeleid. De rede dat contacten aan deze voorwaarden moeten voldoen is om contacten uit het verleden of contacten die niet gericht zijn op het waterbeleid buiten dit onderzoek vallen. Immers een sociale configuratie in de jaren negentig wil niet zeggen dat deze wederom actief is in het huidige proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Als gemeenten niet aangeven dat er contact is, of er is wel onderling contact maar niet over waterbeleid wordt, worden deze contacten niet meegenomen onder de variabele contacten.

### **4.3. Indicatoren**

De indicatoren geven aan welke waarden de variabelen kunnen aannemen. Door waarden toe te wijzen aan de variabelen kunnen ze gemeten en vergeleken worden. Er wordt gebruik gemaakt van twee type indicatoren. Enerzijds worden er ordinale schalen gebruikt, wat wil zeggen dat variabelen een waarde toegewezen krijgen die kan lopen van positief naar negatief of van onbelangrijk naar zeer belangrijk. Hierbij is de volgorde duidelijk, maar zijn de verschillen niet interpreteerbaar. Ook worden er nominale schalen gebruikt om aan te duiden dat er een verschil is. Per variabele wordt aangegeven welke indicatoren en welke schalen er gebruikt worden.

#### *4.3.1. Indicatoren voor beeldvariabelen*

De opgaven worden gemeten in een ordinale schaal. Dat wil zeggen dat er bepaald wordt of de respondent van de gemeente een positief, neutraal of negatief beeld heeft over de opgaven. Met een positief beeld wordt bedoeld dat de respondent achter de opgaven staan en het belang inziet van de nationale opgaven. Bij een neutraal beeld van de opgaven ziet de respondent geen noodzaak in de opgaven, maar ook geen negatieve kanten. Bij een negatief beeld onderschrijft de respondent de opgaven niet. De respondent is het dan niet eens met de aandacht die er is voor de opgaven, omdat deze opgaven niet van belang zijn, of niet bestaan. De rede waarom er gekozen is voor deze indeling is om een helder onderscheid te maken tussen gemeenten die achter de opgaven staan en daarom inzien dat er iets moet gebeuren om de opgaven op te lossen, gemeenten die de opgaven wel zien, maar ze niet als noodzaak beschouwen om nu wat aan te doen en gemeenten die niet achter de opgaven staan en zodoende ook het beeld hebben dat er geen nationaal probleem of nationale opgaven zijn. Als gemeenten verschillen in hun beelden over de opgaven kan dit het proces en de oplossingen sterk beïnvloeden. Pas als gemeenten het eens zijn over het beeld van de opgaven kan er snel besloten worden of er een oplossing gezocht moet worden voor de nationale opgaven, of dat er geen nationale opgaven zijn, zodat er ook geen proces of oplossingen nodig zijn.

Ook het beeld over de oplossing wordt op een ordinale schaal gemeten. Er zijn drie indicatoren voor het meten van het beeld over de oplossing. Allereerst wordt gemeten of gemeenten een positief, gematigd of negatief beeld hebben over de anderhalve meter peilstijging die is voorgesteld door de commissie Veerman als oplossing voor de opgaven. De tweede indicator meet of gemeenten positief, gematigd of negatief staan tegen een verandering van het peilbeheer als oplossing voor de opgaven. Tot slot wordt onderzocht of gemeenten andere oplossingen als voorkeursoplossing aangeven. Een positief beeld wil zeggen dat gemeenten achter de aangedragen oplossingen staan. Een gematigd beeld geeft aan dat gemeenten wel achter de oplossingen staan, maar wel duidelijke kanttekeningen zetten bij de oplossingen of sterke voorwaarden stellen. Een negatief beeld over de oplossing wil zeggen dat ze het geen of een onmogelijke oplossing vinden. Een verandering van het peil in het IJsselmeer is door de commissie Veerman voorgesteld als oplossing voor de nationale opgaven. Dat advies is gedeeltelijk overgenomen door het kabinet door het peilbeheer een centrale rol te laten vervullen in het vinden van een geschikte oplossing voor de opgaven. Als blijkt dat gemeenten onderling verschillen over hun beeld of dit juiste oplossingsrichtingen zijn, is er geen sprake van een gedeelde probleemperceptie. De gemeenten kunnen dan wel eenzelfde beeld hebben over de

opgaven, maar de probleempceptie bestaat ook uit het delen van de oplossingsrichting. Als gemeenten verschillen in hun beeld over de oplossingsrichting is er dus geen sprake van een gedeelde probleempceptie.

Het beeld over de gevolgen wordt onderverdeeld in twee meeteenheden. De positieve gevolgen die de gemeenten onderscheiden en de negatieve gevolgen die gemeenten onderscheiden. De positieve gevolgen zijn de kansen of voordelen die respondenten voor hun gemeente zien bij een peilverandering. De negatieve gevolgen zijn alle bedreigingen of gevaren die gemeenten voor hun gemeenten zien bij een peilverandering. Deze positieve en negatieve gevolgen worden op nominale schaal gemeten, wat wil zeggen dat ze benoemd worden. Door het beeld van de gemeenten over de gevolgen te meten in positieve en negatieve gevolgen kan bepaald worden welke afweging gemeenten moeten maken bij hun probleempceptie. Gemeenten die veel negatieve gevolgen zien, zullen zich minder snel een positief beeld vormen dan gemeenten die veel kansen zien bij een peilverandering. Maar vooral als er grote verschillen zijn in de gevolgen die gemeenten zien, wordt het vinden van een gedeelde probleempceptie of gedeelde oplossing bemoeilijkt, omdat er veel verschillende belangen mee zullen spelen.

Het beeld over het proces wordt wederom gemeten in een ordinale schaal. Gemeten wordt of gemeenten positief, gematigd of negatief tegenover het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied staan. Als ze positief zijn betekent dat, dat ze willen participeren in de processtappen en het regioproces. Als ze gematigd zijn betekent dat, dat de gemeenten wel mee willen doen, maar wel hun kanttekeningen hebben bij het proces. Als gemeenten neutraal zijn, hechten ze niet veel urgentie aan het proces. Als ze tot slot negatief zijn willen de gemeenten niet participeren in het proces. Door te meten welke houding gemeenten hebben ten aanzien van het proces kunnen uitspraken gedaan worden over de bereidheid die gemeenten hebben om te komen tot een gedeelde probleempceptie.

Variabelen	Indicatoren	Waarden	Uitleg
Beeld van de opgaven	Houding ten opzichte van de nationale opgaven	Positief	Gemeente staat achter de nationale opgaven.
		Neutraal	Gemeente ziet geen noodzaak, maar is ook niet negatief.
		Negatief	Gemeente is het niet eens met de nationale opgaven.
Beeld van de oplossing	Houding ten opzichte van 1,5 meter peilstijging	Positief	Gemeente staat achter de peilstijging.
		Gematigd	Gemeente is niet negatief, maar heeft bedenkingen.
		Negatief	Gemeente ziet een peilstijging als onmogelijk.
	Houding ten opzichte van peilverandering als oplossing voor de opgaven	Positief	Gemeente ziet een peilverandering als de juiste oplossing voor opgaven.
		Gematigd	Gemeente ziet een peilverandering als een oplossing, maar heeft bedenkingen.
		Negatief	Gemeente ziet een peilstijging niet als de oplossing voor de opgaven.
Aandacht voor alternatieve oplossingen	Ja	De respondent geeft alternatieve oplossingen voor een peilstijging.	
	Nee	De respondent heeft het niet	

			over alternatieve oplossingen.
Beeld van de gevolgen	Positieve gevolgen bij een peilverandering	Nominaal	
	Negatieve gevolgen bij een peilverandering	Nominaal	
Beeld van het proces	Houding ten opzichte van het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied	Positief	Gemeente wil graag participeren.
		Gematigd	Gemeente wil participeren, maar hebben kanttekeningen.
		Neutraal	Gemeente staat neutraal tegenover proces vanwege lage urgentie.
		Negatief	Gemeente wil niet participeren.

**Tabel 3: Operationalisatie variabelen beelden**

#### 4.3.2. Indicatoren voor de cognitieve en sociale factoren

Om de cognitieve configuraties te onderscheiden worden de cognitieve factoren gemeten die het beeld van de gemeente beïnvloeden. De functies die een respondent toeschrijft aan het IJsselmeer komen voort uit de cognitieve gedachte over welke verhouding tussen het IJsselmeer en de gemeente werkbaar is, kortom over de vraag wat werkt. Naar aanleiding van de beantwoording van de gemeente in de interviews zijn de volgende functies onderscheiden: toerisme en recreatie, werkgelegenheid, natuur, waterbeheer en buitendijkse gebiedsontwikkeling. Per functie wordt aangegeven of deze voor de gemeente in een ordinale schaal van niet belangrijk tot zeer belangrijk is. Door aan te geven welke functies belangrijk voor de gemeente zijn en welke functies niet, kan een onderscheid gemaakt worden tussen wat gemeenten zien als wat voor hun gemeente werkt en wat niet. Door dit onderling te vergelijken kunnen configuraties onderscheiden worden van gemeenten die gelijke functies onderscheiden.

De ervaringen die een gemeente heeft met waterbeheer worden gemeten aan de hand van drie indicatoren. De eerste indicator is of er een gemeentelijk waterplan aanwezig is. Als er een waterplan aanwezig is, wil dat gemeenten zich verdiept hebben in het gemeentelijk waterbeheer waardoor ze meer kennis hebben over het gemeentelijk waterbeheer dan gemeenten die geen waterplan hebben. Deze kennis kan omschreven worden als ervaring over wat werkt en wat niet werkt. De tweede indicator is of de gemeente betrokken is bij grote watergerelateerde projecten, zoals de aanleg van grote meren, kanalen of rivieren. Gemeenten die hierbij betrokken zijn doen ervaring op met hoe het watersysteem in de gemeente werkt. In tegenstelling tot de eerste indicator die uitgaat van theoretische ervaring, is dit een indicator van praktische ervaring. De derde indicator is of gemeenten een actief waterbeleid voeren. Onder een actief waterbeleid wordt verstaan of gemeenten in de ontwikkeling van ruimtelijk beleid waterbeheer als een integraal onderdeel zien van ruimtelijk beleid in de gemeente. Een voorbeeld hiervan is als waterbeheer of waterveiligheid meegenomen wordt in bestemmingsplannen. Als gemeenten een actief waterbeleid voeren zullen ze meer ervaring hebben met de mogelijkheden en onmogelijkheden van waterbeheer in de gemeenten, waardoor ze andere beelden ontwikkelen over problemen en gevolgen.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat er een drietal waarden is die gemeenten toeschrijven aan de band tussen de gemeente en het IJsselmeer. Dit zijn stedelijke/historische waarden, natuurwaarden en landbouwwaarden. Onder stedelijke/historische waarden wordt verstaan dat gemeenten de band tussen de historische stad en het (IJsselmeer)water centraal stellen in hun beantwoording van de vragen. Als gemeenten veel waarde hechten aan de natuurbeleving in en rond het IJsselmeer wordt gesproken van natuurwaarden. Als de gemeenten een identiteit kent

als landbouwgemeente en de koppeling tussen het IJsselmeer en de landbouw centraal wordt gesteld in de beantwoording van de respondenten dan wordt er gesproken van de waarde landbouw. Per gemeente wordt onderzocht of een van deze drie indicatoren aanwezig of afwezig is. Op die manier wordt de dieperliggende waarden gemeten die niet alleen te maken hebben met de gebruikersfuncties van de gemeente, maar de identiteit van de gemeente raken.

De variabele contacten wordt gemeten door in een matrix aan te geven welke gemeenten aangeven contact te hebben met welke andere gemeenten. Dit contact moet dan wel voldoen aan de hierboven beschreven definitie en voorwaarden. Als uit de matrix blijkt dat meerdere gemeenten aangeven dat ze allen contact met elkaar hebben, is er sprake van een sociale configuratie. In tabel 4 is dit aangegeven tussen gemeente A en gemeente B.

	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C
Gemeente A		Contact	Geen contact
Gemeente B	Contact		Geen contact
Gemeente C	Geen contact	Geen contact	

Tabel 4: Operationalisatie sociale factoren

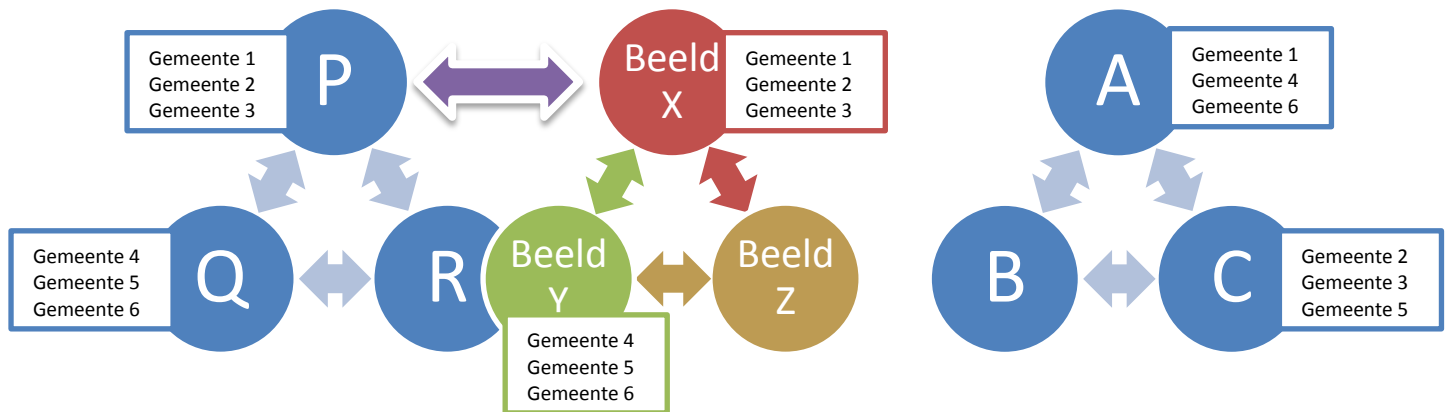
#### 4.4. Onderscheiden van configuraties

Het onderscheiden van cognitieve configuraties wordt gedaan op basis van de cognitieve aspecten die door de respondenten zijn aangegeven. Dit zijn ten eerste de functies die de gemeente toeschrijft aan het IJsselmeer. Ten tweede de ervaringen die een gemeente heeft met waterproblematiek, (grote) waterprojecten en waterbeleid. En tot slot de waarden die belangrijk zijn binnen de gemeente die verband houden met het IJsselmeer. Een cognitieve configuratie wil niet zeggen dat elke twee gemeenten die een cognitieve overeenkomst hebben, daarom ook direct als configuratie betiteld kunnen worden. Voor het onderscheiden van cognitieve configuraties dienen gemeenten duidelijke overeenkomsten te hebben op meerdere aspecten van de onderzochte onderdelen. De gemeenten Enkhuzen en Medemblik komen bijvoorbeeld overeen in de functies die ze toewijzen aan het IJsselmeer, maar ook aan de waarden die ze belangrijk vinden in de gemeenten. Vandaar dat er gesproken kan worden van een configuratie. De gemeente Zwolle kent vergelijkbare historische waarde toe aan de gemeente, maar ligt qua functies en ervaringen verder van de gemeenten Enkhuzen en Medemblik af. Vandaar dat deze gemeente niet tot dezelfde configuratie behoort. Per configuratie wordt duidelijk aangegeven op welke onderdelen de gemeenten overeenkomen en op welke niet.

Gemeenten die beide aangeven veel contact te hebben met elkaar of aan dezelfde overleggen deelnemen, kunnen omschreven worden als een sociale configuratie. De sociale configuraties zijn bepaald aan de hand de beantwoording van de respondenten op de vraag of ze contact hadden met andere gemeenten. In de analyse worden deze criteria en de daaruit voortvloeiende configuraties systematisch weergegeven in een matrix, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven.

Door te achterhalen welke configuraties er zijn rond het IJsselmeer en door de overeenkomsten en verschillen in beelden tussen de gemeenten te benoemen, is het mogelijk de configuraties te koppelen aan de overeenkomsten en verschillen in beelden. Na afloop van de configuratieanalyse zullen er verschillende configuraties onderscheiden zijn. Door te kijken naar de eigenschappen van de configuraties en naar de verschillen in beelden tussen de gemeenten kunnen uitspraken gedaan worden over welke configuraties het verschil in beelden verklaren. In figuur 6 wordt grafisch weergegeven hoe bepaald wordt welke configuraties de verschillen tussen de beelden het beste verklaren. In dit figuur zijn A, B, C de sociale configuraties en P, Q, R de cognitieve configuraties. Er is sprake van drie uiteenlopende beelden: beeld X, beeld Y en beeld Z. Als de gemeenten die beeld X hebben overeenkomen met de gemeenten die ondergebracht zijn in configuratie P en dit geldt ook voor de andere beelden en cognitieve configuraties dan kan er vastgesteld worden dat de cognitieve configuratie het verschil in beelden verklaard. In figuur 6 is dit grafisch weergegeven. De sociale configuraties A, B, C komen niet overeen met de verschillen in beelden X, Y, Z en kunnen daarom de

verschillen niet verklaren. Blijken de cognitieve verhoudingen niet overeen te komen met de verschillen in beelden, maar de sociale configuraties wel, dan zijn de verschillen in beelden te verklaren door de sociale configuraties.



**Figuur 6: Beelden verklaart door configuraties**

**Legenda**  
P, Q, R = Verschillende cognitieve configuraties  
A, B, C = Verschillende sociale configuraties  
X, Y, Z = Verschillen in beelden

**4.5. Operationalisatie van interventies**

Als overzichtelijk gemaakt is welke beelden er bestaan, hoe deze beelden zich in configuraties kunnen manifesteren en hoe de verschillen tussen de beelden te verklaren is aan de hand van de configuraties, wordt het mogelijk gericht interventies te plaatsen ter bevordering van convergentie tussen de configuraties.

**4.5.1. Voorwaarden voor interventies**

Voordat gesproken kan worden over het doen van interventies zal bepaald moeten worden of interventies effect zullen hebben. Immers in de theorie zijn een viertal voorwaarden geponeerd waaraan actoren moeten voldoen om interventies een kans van slagen te geven. Dit zijn:

- a) Bereidheid tot frame reflectie
- b) Mogelijkheid tot interactie
- c) Alle actoren moeten meedoen
- d) Mogelijkheid tot het creëren van nieuwe beelden.

Maar wat betekenen deze vier voorwaarden voor beeldmanagement voor het proces om tot gedeelde probleempceptie te komen rond het IJsselmeer. Allereerst omschrijven Schön en Rein (1994:40) en Termeer (1997:9) het belang van frame reflectie. Frame reflectie wil zeggen dat de actoren, in dit geval de gemeenten, bereid zijn om hun beelden ter discussie te stellen. Alleen als ze hiertoe bereid zijn is het mogelijk om de beelden aan te passen. Er zijn een drietal stappen waarin dit verloopt, zoals omschreven in de theorie. Eerst moet de gemeente inzien dat er verschillen zijn tussen het eigen beeld en die van anderen. Vervolgens moet de gemeente deze verschillen beschouwen als ongewenst of problematisch. En tot slot moet de gemeente bereid zijn tot reflectie haar beeld. Maar zonder interactie is het niet mogelijk dat beelden veranderen. Hiermee wordt interactie bedoeld in de brede zin van het woord. Zo wordt elke vorm van informatie beschouwd als interactie. Gemeenten zullen om aan deze voorwaarde te voldoen de mogelijkheid moeten hebben om te communiceren met elkaar, maar ook met het programmabureau. Als er niks veranderd en er vindt geen interactie plaats tussen actoren zullen beelden niet veranderen. Spontane beeldverandering vindt vrijwel nooit plaats. De derde voorwaarde is dat alle actoren mee moeten kunnen doen in het besluitvormingsproces. Door alle beelden mee te nemen in het proces is de kans op onbegrip of het ontstaan van een kloof tussen configuraties en daarop volgende inertie het kleinst. Aan alle gemeenten is gevraagd of ze meedoen aan het proces. Het beste resultaat zal zijn als

alle gemeenten meedoen, omdat op die manier geen beelden worden uitgesloten. Tot slot is het van belang dat de mogelijkheid tot het ontstaan van nieuwe beelden zo lang mogelijk open blijft (Van Buuren, 2006:76). In besluitvormingsprocessen kunnen organisatie de neiging hebben om steeds kleine beslissingen te nemen zodat er voortgang zit in het proces. Maar door beelden steeds verder in te kaderen bestaat het gevaar dat er toegewerkt wordt naar één bepaald beeld. Organisaties met andere beelden kunnen zich op gegeven moment niet meer vinden in het beeld waar naar toe gewerkt wordt en voelen zich buitengesloten. Bovendien wordt de deur naar een creatieve nieuwe oplossing door elkaar beïnvloedende beelden steeds moeilijker gemaakt. Beelden moeten de kans krijgen om elkaar te beïnvloeden en er moet ruimte zijn voor nieuwe beelden om te ontstaan. Het is aan het programmabureau om de mogelijkheden om nieuwe beelden te laten ontstaan zo lang mogelijk open te houden. In hoofdstuk 8 zal uiteen worden gezet of er aan deze voorwaarden voldaan wordt, zodat interventies succesvol kunnen zijn.

#### 4.5.2. *Interventies als variabelen*

Het concept interventies wordt zoals in de theorie al is onderscheiden in een twaalfstal variabelen verdeeld. Deze variabelen zijn:

1. Introduceren van nieuwe ideeën
2. Voorkomen van uitsluiten ideeën
3. Beelden vertalen naar een gemeenschappelijke taal
4. Reflectie stimuleren
5. Upscaling en downscaling
6. Consolideren van overeengekomen beelden
7. Introductie van nieuwe partijen
8. Voorkomen van uitsluiten van partijen
9. Een onafhankelijke procesbegeleiding inschakelen
10. Vertrouwen opbouwen
11. Nieuwe procedures invoeren of bestaande procedures herinrichten
12. Certificeren

Deze twaalf variabelen komen voort uit verschillende theorieën over het managen van beelden (Termeer & Koppenjan, 1997:86; Van Buuren, 2006:76; Termeer, 2007:7-8). Er is voor deze interventies gekozen, omdat ze door de auteurs omschreven worden als strategieën die ingezet kunnen worden om verschillen in cognitieve en sociale configuraties te managen zodat er een proces ingezet kan worden waarin beelden veranderen, win-win situaties kunnen ontstaan en fixaties worden voorkomen (Termeer & Koppenjan, 1997:86).

#### 4.5.3. *Afbakening van interventies*

Om gericht adviezen te geven aan het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied, zullen de interventies uit de theorie afgebakend moeten worden, zodat ze toepasbaar zijn in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Deze afbakening vindt plaats door de theoretische beschrijving te koppelen aan de doelstelling van dit onderzoek. In hoofdstuk 8 zullen de interventies vervolgens geanalyseerd worden aan de hand van de bevindingen uit de beeld- en configuratieanalyse.

##### *Introduceren van nieuwe ideeën*

In de theorie is het introduceren van nieuwe ideeën omschreven als een directe manier om actoren te laten reflecteren op hun beelden door nieuwe ideeën te introduceren. Deze strategie is mogelijk als er sprake is van sociale fixaties en het introduceren van nieuwe actoren daardoor niet mogelijk is. Een nieuw idee wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een nieuwe probleemomschrijving, nieuwe oplossingen of nieuwe kennis. Het programmabureau kan confrontatie tussen deze nieuwe ideeën en beelden van actoren organiseren in thema- of dwarsdenkersbijeenkomsten.

### *Voorkomen van uitsluiten ideeën*

In de theorie is aangegeven dat het proces open moet staan voor alle ideeën om cognitieve fixaties te voorkomen. In de praktijk van het Deltaprogramma IJsselmeergebied betekent dit dat elk idee of beeld een plaats moet krijgen in het proces. Beelden mogen niet uitgesloten worden vanwege hun kritische, negatieve of extreme aard, omdat beelden constructies zijn van de werkelijkheid. Op deze beelden van werkelijkheid wordt door het uitsluiten ervan niet gereflecteerd of gediscussieerd. Deze beelden kunnen daarom in het proces blijven bestaan en voorkomen dat er beeldconvergentie plaats vindt. Het programmabureau kan dit voorkomen door elk beeld een plaats te geven in het proces. Daarvoor is het noodzakelijk dat alle beelden gehoord worden en erover nagedacht wordt hoe deze beelden een plek gegeven kunnen worden.

### *Beelden vertalen naar gemeenschappelijke taal*

In de theorie is beschreven dat er binnen verschillende configuraties sprake kan zijn van verschillende talen. Een voorbeeld hiervan in het Deltaprogramma IJsselmeergebied is dat een configuratie aan de Noord-Hollandse IJsselmeerkust het beeld van de oplossing met andere woorden, concepten en labels voorziet dan een configuratie aan de Friese IJsselmeerkust. Waar de ene configuratie praat over technische oplossingen zoekt voor het probleem, zoekt de andere configuratie misschien een bestuurlijke oplossing. Het is daarom van belang dat het programmabureau energie steekt in het creëren van een gezamenlijke taal, voordat er resultaten verwacht worden. Anders zullen de resultaten niet vergelijkbaar zijn tussen de configuraties. Door vertegenwoordigers van verschillende configuraties elkaar te laten ontmoeten en deze de tijd te geven om een gezamenlijke taal te ontwikkelen kan het programmabureau reflectie door gemeenten op hun eigen beelden stimuleren.

### *Reflectie stimuleren*

Hoewel de meeste interventies gericht zijn op het creëren van reflectie bij actoren, wordt dit door Termeer en Koppenjan (1997:94) ook als aparte interventies omschreven. Met het stimuleren van reflectie wordt in dit onderzoek bedoeld dat het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied goede condities creëert waarin reflectie kan plaatsvinden. Voorbeelden van deze condities zijn het open staan voor discussie, tijd creëren voor reflectie en twijfel en onzekerheid een plaats geven. Naast het creëren van de juiste condities voor reflectie kan het programma ook zelf reflectie stimuleren door sterke metaforen of symbolen te gebruiken in het debat waardoor de manier waarop actoren de situatie beoordelen kan veranderen. Het verbeteren van de condities vergroot de kans op reflectie bij configuraties.

### *Upscaling en Downscaling*

Onder upscaling en downscaling worden het vergroten of verkleinen van de schaal waarop het probleem wordt onderzocht. In het Deltaprogramma IJsselmeergebied zijn er verschillende schaalniveaus te herkennen. Dit zijn de problemen op nationaal niveau, dit zijn de waterveiligheid en zoetwaterproblematiek, waar het kabinet, de deltacommissaris en de landelijke politiek zich over buigt. Dit zijn de problemen op regionaal niveau, zoals ruimtelijke ordening en waterbeheer. En dit zijn de problemen op lokaal niveau zoals lokale economie en gevolgen van een peilstijging in het IJsselmeer. Er vinden op elk niveau discussies plaats, maar het programmabureau kan bepalen op welk niveau de beelden van alle actoren een plaats krijgen. Door sterk te downscalen kunnen individuele beelden van gemeenten of zelfs van individuele burgers onderzocht worden. In deze situatie is er één of enkele problemen die door middel van één of enkele oplossingen verholpen kunnen worden. Door upscaling worden problemen en oplossingen talrijker. Hierdoor zullen er meer abstracte problemen en oplossingen onderzocht worden. Het is aan het programmabureau om te kiezen op welk niveau beelden een plek krijgen. Is dat op het individuele niveau of in het kader van nationale problematiek? De focus die het programmabureau legt is hierin bepalend.

#### *Consolideren van overeengekomen beelden*

Als beelden overeenkomen tussen alle gemeenten rond het IJsselmeer is het voor het programmabureau noodzaak om deze beelden vast te leggen. Hiermee kweekt het programmabureau commitment en duidelijkheid. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat er daadwerkelijk onderzocht is of de beelden overeenkomen, anders bestaat de kans van het uitsluiten van beelden. Dit vastleggen kan gebeuren door duidelijke afspraken te maken tussen de betrokken partijen. Door alle organisaties bijvoorbeeld hun handtekening te laten zetten onder een document waarin het overeengekomen beeld staat vermeld, worden deze beelden geconsolideerd.

#### *Introduceren van nieuwe partijen*

In de theorie zijn ook een zestal sociale interventies onderscheiden. Dit zijn interventies die door middel van het stimuleren van interactie indirect beelden kunnen beïnvloeden en laten convergeren. De eerste interventie bestaat uit het introduceren van nieuwe partijen. Hiermee wordt verstaan dat het programmabureau bij bestaande configuraties nieuwe partijen introduceert waardoor er dynamiek ontstaat in en tussen configuraties. Een nieuwe partij kan een andere gemeente, een expert, een andere overheidsorganisatie of een belangengroep zijn. Het introduceren van nieuwe partijen is vooral gericht op configuraties die sterk cognitief gefixeerd zijn en waarbij het introduceren van nieuwe ideeën daarom minder effectief is.

#### *Voorkomen van uitsluiten partijen*

Om te voorkomen dat er sociale fixaties ontstaan, dient het programmabureau te voorkomen dat partijen uitgesloten worden. Partijen zijn uitgesloten als zij niet meer deelnemen aan het proces. Het voorkomen kan gedaan worden door te bepalen wie er waar aan tafel zit. Door iedereen een plaats te geven kan het uitsluiten van partijen voorkomen worden.

#### *Onafhankelijke procesbegeleider inschakelen*

Het programmabureau kan een onafhankelijke partij uitnodigen om het proces te faciliteren zodat deze partij als onderhandelaar of scheidsrechter kan optreden. Een onafhankelijke organisatie staat los van belangen zodat deze zich vrij kan bewegen tussen verschillende configuraties. Hierdoor kan de onafhankelijke procesbegeleider fungeren als sleutelfiguur in de ontwikkeling van een gezamenlijke probleemperspectief door actoren uit verschillende configuraties te koppelen. De onafhankelijke procesbegeleider kan daarin ook de partijen stimuleren in het gezamenlijk koppelen van problemen en oplossingen. Een onafhankelijke partij wordt ingeschakeld als het programmabureau zich niet onafhankelijk van belangen kan opstellen.

#### *Vertrouwen opbouwen*

Vertrouwen opbouwen door partijen in te laten zien dat er naar ze geluisterd wordt en dat ze betrokken worden. Hieronder worden alle pogingen verstaan door het programmabureau om het vertrouwen te winnen van gemeenten rond het IJsselmeer. Een interventie gericht op het opbouwen van vertrouwen is bijvoorbeeld dat het programmabureau contacten legt met gemeenten en de gemeenten zelf opzoekt. Het is hierbij niet de bedoeling dat het niveau van vertrouwen gemeten wordt, maar alleen gekeken wordt naar de wat het programmabureau doet om vertrouwen te krijgen.

#### *Nieuwe procedures invoeren of bestaande procedures herinrichten*

Met procedures invoeren of herinrichten worden pogingen verstaan van het programmabureau om bestaande wet- en regelgeving omtrent het proces anders inhoud of vorm te geven. Hiervoor is het noodzakelijk dat er duidelijke procedures in het Deltaprogramma IJsselmeergebied aan te wijzen zijn, die door toedoen van het programmabureau gewijzigd of heringericht zijn.



### *Certificeren*

Als het programmabureau eenduidig zijn legitimiteit en autoriteit gebruikt om het eigen beeld te communiceren naar de gemeenten is er sprake van certificering. Daarvoor dient het programmabureau wel voldoende vertrouwen en legitimiteit bij de gemeenten te bezitten

## 5. Waterbeleid in Nederland nader bekeken

### 5.1. Korte geschiedenis van het Nederlandse Waterbeheer

Al sinds de vroege middeleeuwen probeert de mens het overvloedig aanwezige water in Nederland te beheersen en te managen. West-Nederland bestond in de 9<sup>de</sup> eeuw vooral uit vruchtbare veengronden. De bewoners in die gebieden probeerden door middel van kleine slootjes de veengronden te ontwateren en geschikt te maken voor landbouw. Daarnaast vond er op grote schaal ontginning plaats van de veengebieden. Door deze ontwatering en ontginning klinkte het droge veen in waardoor het land onder de zeespiegel kwam te liggen (Tiesinga, 2009: 47-48). Om herhaaldelijke overstromingen tegen te gaan en tevens de grond droog te houden ontstonden er regionale dijken en afwateringssystemen. Deze afwateringssystemen werden in de loop van tijd uitgebreid waardoor er waterstaatkundige systemen ontstonden met dijken, sluisen en bemalingen die onderhouden werden door samenwerkende boeren in buurtschappen. Omdat het waterbeheer steeds grotere en duurdere vormen aannam, groeide de buurtschappen uit tot waterschappen. Sommige waterschappen groeide uit tot grote organisaties met veel aanzien, zoals de hoogheemraadschappen van Delftland, Rijnland en Schieland (Stichting Deltawerken Online, 2004). Vanaf de 16<sup>de</sup> eeuw begon de nationale overheid zich steeds meer te bemoeien met het beleid van de waterschappen. De aanleiding was het onsamenhangende beheer tussen de waterschappen en het daaruit voortvloeiende reeks van overstromingen. Zo ontstond er een meer samenhangend beleid tussen de verschillende waterbeheerders en tussen het waterbeheer en andere beleidsterreinen zoals militaire dreigingen. Rond 1800 in de tijd van de Franse bezetting vond er een nieuwe ronde van centralisatie plaats naar voorbeeld van de Franse centralisatie. Er moest een centrale instelling komen die zorg zou dragen voor alle waterstaatkundige en infrastructurele werken. Dit werd het Bureau voor den Waterstaat. Na 1815 toen Nederland weer een zelfstandig koninkrijk werd, ontstond er een nieuwe ontwikkeling op het gebied van waterbeheer: het droogmalen van wateren en aanleggen van kanalen. Door deze ontwikkelingen kon het Bureau voor den Waterstaat, dat toen Rijkswaterstaat ging heten uitgroeien tot een rijk en machtig instituut. Na de watersnoodramp in 1953 werd een deltacommissie ingesteld die de aanbevelingen moest doen om de veiligheid in de zuidwestelijke delta van Nederland te verbeteren. Uiteindelijk zijn daar de huidige deltawerken uit voort gekomen (Stichting Deltawerken Online, 2004).

### 5.2. Ruimte voor de Rivier, De Deltacommissie en het Deltaprogramma

Na 1970 kwam er een omslag in het waterbeleid in Nederland. Vooral het rapport van de Studiecommissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw heeft bijgedragen aan een keerpunt in het denken over waterbeheer (Tiesinga, 2009: 51) Het verder intomen van water had geen zin, water moest de ruimte krijgen. De gevolgen van deze omslag zijn het meest zichtbaar in het programma Ruimte voor de Rivier, waarin verschillende bestuurslagen samen met lokale en maatschappelijke partners oplossingen ontwikkelden voor knelpunten in de grote rivieren. Deze oplossingen zouden niet alleen op de veiligheid van de rivier gericht moeten zijn maar integraal met andere beleidsterreinen zoals de ecologische kwaliteit van het water en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied ontwikkeld moeten worden (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2010). Nadat de plannen om de stroomgebieden van de rivieren veiliger te maken ontwikkeld waren, richtte het kabinet zich op de kustverdediging. In 2007 riep het kabinet de Staatscommissie voor Duurzame Kustontwikkeling, beter bekend als de (tweede) Deltacommissie of de Commissie Veerman, in het leven om een integraal advies te geven voor de bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatveranderingen. Dit resulteerde uiteindelijk in het in 2008 uitgebrachte adviesrapport *Samen Werken met Water*. In dit rapport geeft de Deltacommissie met het oog op toekomstige klimaatveranderingen niet alleen adviezen voor het verbeteren van de bescherming tegen overstromingen, maar ook adviezen voor het in stand houden van de zoetwatervoorziening, de duurzame kansen die dit oplevert en een politiek-bestuurlijk, juridisch en financieel systeem voor waterveiligheid. De adviezen van de Deltacommissie zijn gericht op de lange termijn tot 2100-2200.

Het kabinet heeft veel van de aanbevelingen van de Deltacommissie overgenomen en is begonnen met de ontwikkeling van een Deltaprogramma. Een Deltawet moet de politiek-bestuurlijke basis vormen voor het Deltaprogramma, het Deltafonds waarin de financiële onderbouwing een plaats vindt en de Deltacommissaris die voor de integrale samenhang in het Deltaprogramma moet zorgen. Deze Deltawet werd begin februari 2010 ingediend bij de Tweede Kamer. Het Deltaprogramma is voorlopend op de beslissing van de Tweede Kamer al van start gegaan met een verkenning. De basis voor deze verkenning vormt het Nationaal Waterplan 2009-2015. Het Deltaprogramma bestaat uit negen deelprogramma's, zes regionale deelprogramma's: Kust, Waddengebied, Zuidwestelijke Delta, Rijnmond-Drechtsteden, Rivieren en IJsselmeergebied en drie generieke deelprogramma's: Waterveiligheid, Zoetwatervoorziening en Nieuwbouw & Herstructurering. Voor elk van deze deelprogramma's is er een opdrachtgever, een bestuurlijke organisatie, een programmaorganisatie en een maatschappelijke participatie aangesteld. De Deltacommissaris, de heer W. Kuijken, moet toezien op de voortgang van de deelprogramma's en de samenhang tussen de programma's.

### **5.3. De Casus: Het Deltaprogramma IJsselmeergebied**

De Deltacommissie heeft in haar rapport *Samen werken met Water* (2008) geadviseerd om het peil in het IJsselmeer met maximaal 1,5 meter te verhogen. Dit dient een tweeledig doel. Allereerst zal het, door klimaatveranderingen en de daarmee samenhangende stijging van de zeespiegel, steeds minder vaak mogelijk zijn om overtollig water in het IJsselmeer onder vrij verval (dat wil zeggen door middel van de zwaartekracht) te spuien naar de Waddenzee. Dit kan voor onveilige situaties zorgen langs de dijken van het IJsselmeer en het achterland. Bij een verhoging van het peil in het IJsselmeer met 1,5 meter blijft het onder vrij verval spuien tot na 2100 mogelijk. Het tweede doel van de peilstijging houdt verband met de zoetwatervoorziening in Noord en West Nederland. Door klimaatveranderingen zullen de zomers warmer worden waardoor er minder neerslag valt en de verdamping toeneemt. Hierdoor ontstaat er een zoetwatertekort voor de landbouw. Ook zal er door de stijging van de zeespiegel en het verbeteren van de ecologische kwaliteit meer zoutwater de rivieren op stromen waardoor de wateren in West Nederland zout of brak worden. Het zoetwater voor de landbouw in die streken moet ergens anders vandaan komen. De Deltacommissie adviseert om de strategische zoetwatervoorziening van het IJsselmeergebied te vergroten zodat het dreigende tekort aan zoetwater aangevuld kan worden. Deze vergroting kan bewerkstelligd worden door een peilstijging van 1,5 meter in het IJsselmeer.

Het kabinet heeft in het Nationaal Waterplan (2009) voor het IJsselmeergebied een viertal doelstellingen opgeschreven:

1. Het versterken van de veiligheid van het IJsselmeergebied;
2. Het versterken van het IJsselmeergebied als strategische zoetwatervoorraad;
3. De ecologische kwaliteit van het IJsselmeergebied verbeteren;
4. Het behouden en versterken van de kernkwaliteiten natuur, (water)landschap en cultuurhistorie.

In het IJsselmeer zal de nadruk liggen op het versterken van de veiligheid en de zoetwatervoorziening door middel van een peilbesluit. Eén van de mogelijkheden is de door de Deltacommissie voorgestelde maximale peilstijging van 1,5 meter. In het Markermeer-IJmeer ligt het accent op een duurzame, klimaatbestendige en veerkrachtige ontwikkeling van het ecosysteem. Voor de Randmeren (zuidelijke randmeren en de Veluwerandmeren) ligt de nadruk op behoud en ontwikkeling van de ecologische waarden in harmonie met recreatief gebruik (Nationaal Waterplan, 2009).

Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Dit betekent dat het in tegenstelling tot een Rijksprogramma een samenwerking is tussen nationale, regionale en lokale partijen. Dit blijkt ook uit het Plan van Aanpak (2010) van het in september 2009 begonnen programmabureau IJsselmeergebied. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied (DPIJ) zal een drietal resultaten moeten

opleveren: Een advies voorkeursstrategie peilbeheer IJsselmeergebied lange termijn, een peilbesluit IJsselmeergebied korte termijn tot 2035 en een kwaliteitsteam IJsselmeergebied met een handreiking ruimtelijke kwaliteit. Deze drie resultaten zal het Deltaprogramma IJsselmeergebied samen met de regionale belanghebbenden in het IJsselmeergebied ontwikkelen met de uitgangspunten samenhang, consistentie en transparantie in het vizier. Om de ontwikkeling van het advies vorm te geven wordt uitgegaan van een aantal randvoorwaarden, die in het Nationaal Waterplan zijn benoemd. Dit zijn

- Het waterpeil in het IJsselmeer wordt losgekoppeld van het waterpeil in het Markermeer-IJmeer en de randmeren.
- Het IJmeer wordt geen apart compartiment.
- Herstel als estuarium is in het IJsselmeer niet aan de orde.
- Het zomerpeil van het gehele IJsselmeergebied stijgt op de korte termijn (tot 2035) tot maximaal 30 cm boven het huidige zomerstreefpeil.
- Alleen in het IJsselmeer is op lange termijn (2035-2100) een verdere peilverhoging mogelijk tot maximaal 1,5 meter boven het huidige winterstreefpeil (= 1,3 meter boven het huidige zomerstreefpeil).
- Uitgangspunt is het klimaatscenario G+ voor de korte termijn en W+ voor de lange termijn. (Nationaal Waterplan, 2009)

De organisatiestructuur van het Deltaprogramma IJsselmeergebied ziet er als volgt uit. De bestuurlijke verantwoording ligt bij de Bestuurlijke Kerngroep IJsselmeergebied (BKIJ). De BKIJ bestaat uit bestuurders van provincies, waterschappen, gemeenten, Rijkswaterstaat IJsselmeergebied en het Rijk, aangevuld met de voorzitter van het Regionaal Overlegorgaan IJsselmeergebied (ROIJ). De ROIJ heeft de maatschappelijke verantwoording. In de ROIJ zitten verschillende vertegenwoordigers van belangenorganisaties in het IJsselmeergebied. De ROIJ adviseert de BKIJ. Het gehele proces wordt ambtelijk ondersteund door het programmabureau DPIJ. Hierin zitten ambtenaren uit verschillende overheidsorganisaties die het proces ontwerpen, organiseren, faciliteren en uitvoeren. De opdrachtgever van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij zijn ook samen met het ministerie van LNV en het ministerie van VROM verantwoordelijk voor het gehele Deltaprogramma. De samenhang tussen de verschillende deelprogramma's van het Deltaprogramma wordt georganiseerd door de Deltacommissaris. De regionale partijen, waaronder de provincies, waterschappen gemeenten, regionale diensten van Rijkswaterstaat en regionale belangenorganisaties nemen deel aan werkateliers in deelgebieden. Organisator en trekker van deze regionale werkateliers zijn de provincies. Gemeenten zijn hierin participanten. Naast de regionale werkateliers vinden er ook thematische werkateliers plaats op het gebied van veiligheid, zoetwatervoorziening en ecologie. De regionale werkateliers vinden plaats op het niveau van de deelgebieden en de thematische werkateliers op het gebied van het gehele IJsselmeergebied. De gemeenten participeren in eerste instantie alleen in de regionale werkateliers.

Het proces van de totstandkoming van een gedragen voorkeursbesluit bestaat uit drie fasen. In de eerste fase (april 2010 – maart 2011) zullen alle regionale effecten, opgaven en kansen verkend worden bij verschillende peilstrategieën. De tweede fase (september 2011 – juli 2012) zal bestaan uit het destilleren van enkele strategische peilvarianten die voortkomen uit de verkenning in de eerste fase. In de derde fase (januari 2013 – december 2013) zal uit de verschillende peilvarianten een voorkeursvariant gekozen worden. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied heeft het regionale proces vormgegeven door een zestal regio's aan te wijzen waarbij in elke regio één provincie de trekkende rol zal spelen. In die regio's kunnen gemeenten, waterschappen, provincies en andere belangengroepen mogelijke peilscenario's met de daaruit voortvloeiende effecten, opgaven en kansen onderzoeken. Vanaf het bestuurlijk congres op 8 februari 2010 zijn programmabureau, provincies en gemeenten bezig met het opstarten van deze regionale processen (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010a).

## 6. Beelden van gemeenten over de opgaven, oplossingen, gevolgen en proces

De interviews en documenten hebben veel informatie opgeleverd voor het onderzoek. De relevante informatie wordt hieronder systematisch weergegeven in tabellen. Per gemeente wordt eerst een inleiding gegeven over de gemeente. Vervolgens wordt het beeld uiteen gezet in de vier onderdelen die beschreven zijn in de operationalisatie: beeld van de opgaven, beeld van de oplossing, beeld van de gevolgen en beeld van het proces. Tot slot wordt in de tabellen per gemeente aangegeven welke cognitieve elementen gevonden zijn bij de gemeenten en welke sociale contacten de gemeente onderhoudt. Een uitgebreidere onderbouwing en achtergrondinformatie van de empirische gegevens in de tabellen is per gemeente te vinden in de bijlagen van dit onderzoek.

### 6.1. Gemeente Enkhuizen

De gemeente Enkhuizen is een stad met een rijke historie. Al in de 13<sup>de</sup> eeuw ontving Enkhuizen stadsrechten en in de 16<sup>de</sup> en 17<sup>de</sup> eeuw was de stad een van de belangrijkste havens van Nederland. Tegenwoordig staat de stad bekend om zijn historische binnenstad en recreatie aan het IJsselmeer. De gemeente bestaat uit de stad Enkhuizen en het omliggende landbouwgebied dat sterk gericht is op de tuinbouw. Enkhuizen is gelegen in de punt van de regio West-Friesland in de provincie Noord-Holland.

Gemeente Enkhuizen	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente realiseert zich dat er sprake is van een stijging van de Noordzeespiegel. Als deze zich voortzet kan dat een probleem veroorzaken voor de afvoer van water uit het IJsselmeer en andere delen van Nederland. Dit zijn grote nationale problemen die het individuele probleem van Enkhuizen bij een peilverandering overstijgen.</li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<p><i>Negatief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b></li> </ul> <p><i>Gematigd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Peilverandering</b></li> </ul> <p><i>Geen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Andere oplossingen</b></li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Waterveiligheid van de binnenstad.</li> <li>- Afname van toerisme en recreatiemogelijkheden.</li> <li>- Toename grondwaterstand en daarmee gepaard gaande compensatie.</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen.</li> </ul>

<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “ (Het proces) is in eerste instantie een aangelegenheid van het Rijk, de provincies en de waterschappen, maar ze hebben nadrukkelijk gevraagd om een bijdrage van de gemeenten en Enkhuizen wil die handschoen graag oppakken, daar wij veel met dat water te maken hebben. Wij willen ook echt wel actief gaan opstellen ten aanzien van dat water en het Deltaprogramma IJsselmeergebied.”</li> </ul>
<b>Funcities</b>	<p><i>Toerisme en recreatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeer belangrijke functie</li> </ul> <p><i>Werkgelegenheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijk functie</li> </ul> <p><i>Waterbeheer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul> <p><i>Buitendijkse gebiedsontwikkeling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul>
<b>Ervaringen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Waterplan aanwezig</b> <i>Ja</i></li> <li>- <b>Grootschalige waterprojecten</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Waarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Stedelijk/historisch</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enkhuizen is een historische stad. De respondent stelt het stedelijk belang centraal.</li> </ul> </li> <li>- <b>Natuurbeleving</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Landbouw</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Contacten</b>	<p><i>Medemblik</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede contacten met de Westfrieze gemeenten waaronder Medemblik.</li> </ul>

Tabel 5: Gemeente Enkhuizen

## 6.2. Gemeente Gaasterlân-Sleat (NL: Gaasterland-Sloten)

De gemeente Gaasterlân-Sleat is een plattelandsgemeente in het zuidwesten van de provincie Friesland. De gemeente omvat 14 stedelijke kernen, waarvan het plaatsje Balk de grootste is. De zuidelijke gemeentegrens wordt gevormd door een kilometerlange kuststrook langs het IJsselmeer dat voor een groot gedeelte bestaat uit een hoge klif. Momenteel werkt de gemeente samen met de gemeente Lemsterland en Skarsterlân aan een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2013. De werknaam van deze fusiegemeente is De Friese Meren.

Gemeente Gaasterlân-Sleat	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<i>Positief</i> - Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen.
<b>Beeld over de oplossing</b>	
- <b>1,5 m peilstijging</b>	<i>Negatief</i> - Anderhalve meter peilstijging kan grote negatieve gevolgen hebben voor de waterveiligheid in de gemeente.
- <b>Peilverandering</b>	<i>Gematigd</i> - Er niet snel problemen bij een peilstijging (vanwege hoge kust), maar de investeringen in de buitendijkse natuurgebieden zijn voor niets geweest.
- <b>Andere oplossingen</b>	<i>Nee</i>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<i>Negatieve gevolgen</i> - Verdrinking van natuurgebieden voor en aan de kust. - Binnendijkse waterveiligheid.  <i>Positieve gevolgen</i> - Kansen om kust te herontwikkelen.
<b>Beeld over het proces</b>	<i>Positief</i> - De gemeente stelt zich constructief op. - De consequenties voor de gemeente worden in de gaten gehouden.
<b>Functies</b>	<i>Natuur</i> - Zeer belangrijke functie
<b>Ervaringen</b>	
- <b>Waterplan aanwezig</b>	<i>Ja</i>
- <b>Grootschalige waterprojecten</b>	<i>Nee</i>
- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b>	<i>Nee</i>
<b>Waarden</b>	
- <b>Stedelijk/historisch</b>	<i>Nee</i>
- <b>Landbouw</b>	<i>Nee</i>
- <b>Natuurbeleving</b>	<i>Ja</i> - Belangrijkste waarden tussen het IJsselmeer en de gemeente zijn de natuurgebieden en natuurbeleving in en langs het IJsselmeer
<b>Contacten</b>	<i>Geen</i>

Tabel 6: Gemeente Gaasterlân-Sleat

### 6.3. Gemeente Kampen

Aan de monding van de rivier de IJssel ligt de gemeente Kampen. De gemeente dank haar naam aan de oude Hanzestad Kampen, die vanaf de 13<sup>de</sup> eeuw een machtige handelspositie innam in de Lage Landen. Later sloot Kampen zich aan bij het handelsverbond de Hanze. Naast de stad Kampen bestaat de gemeente nog uit de kernen IJsselmuiden, Grafhorst, 's-Heerenbroek, Kamperveen, Wilsum en Zalk. De IJssel stroomt dwars door de gemeente en stad Kampen en mondt uit in het Ketelmeer, dat in open verbinding staat met het IJsselmeer.

Gemeente Kampen	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De respondent van de gemeente Kampen geeft aan dat de gemeente inziet dat het klimaat verandert en dat Nederland daar op in moet spelen.</li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<p><i>Negatief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b></li> </ul> <p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Peilverandering</b></li> </ul> <p><i>Nee</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Andere oplossingen</b></li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderlopen van buitendijkse bebouwing</li> <li>- Verhoging van het grondwaterpeil</li> <li>- Kans op verzakken van de binnenstad bij uitzakken van het peil</li> <li>- Vernatting of verdrinking van buitendijkse polders en natuurgebieden</li> <li>- Toename van kwel in polders binnendijs</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is al veel informatie beschikbaar over wat de gevolgen van een peilverandering kunnen zijn voor de gemeente Kampen. Veel mensen zijn er mee bezig en er wordt op grote schaal veel aan gewerkt.</li> <li>- De respondent geeft aan dat grote hoeveelheid projecten gericht op water maakt het geheel wel erg onoverzichtelijk. De hoeveelheid informatie en overleggen drukken zwaar op de capaciteit van de gemeente Kampen.</li> </ul>
<b>Functies</b>	<p>Toerisme en recreatie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie</li> </ul> <p>Werkgelegenheid</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie</li> </ul> <p>Natuur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul> <p>Waterbeheer</p>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie (vooral waterveiligheid speelt een belangrijke rol in de gemeente)</li> </ul>
		Buitendijkse gebiedsontwikkeling
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul>
<b>Ervaringen</b>		
- <b>Waterplan aanwezig</b>	<i>Ja</i>	
- <b>Grootschalige waterprojecten</b>	<i>Ja</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bypass IJsseldelta-Zuid</li> </ul>
- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b>	<i>Ja</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overstromingsrisicoparagraaf</li> <li>- Hoogwaterbrigade van 150 vrijwilligers</li> <li>- Jaarlijkse hoogwateroefening</li> </ul>
<b>Waarden</b>		
- <b>Stedelijk/historisch</b>	<i>Ja</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stad Kampen</li> </ul>
- <b>Natuurbeleving</b>	<i>Ja</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nationaal Landschap IJsseldelta</li> </ul>
- <b>Landbouw</b>	<i>Ja</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nationaal Landschap IJsseldelta</li> </ul>
<b>Contacten</b>		<i>Kampen en Zwartewaterland</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensief contact met de gemeente Zwolle (Zwolle Kampen Netwerkstad) en gemeente Zwartewaterland.</li> </ul>

Tabel 7: Gemeente Kampen

#### 6.4. Gemeente Lelystad

Lelystad was de eerste stad die helemaal op de tekentafel begon. Toen de inpoldering van de Flevopolder een feit was werd de stad aan het IJsselmeer ontworpen waar de eerste bewoners eind jaren zestig introkken. Lelystad werd een voorspoedige toekomst voorspeld maar de ontwikkeling van de stad kwam langzaam op gang vanwege de slechte verbinding met het oude land en de voortslepende besluitvorming rond inpoldering van het Markermeer. Verpaupering en hoge criminaliteit waren het gevolg. Halverwege de jaren negentig werd het roer omgegooid. Oude wijken werden geherstructureerd en het stadcentrum geheel vernieuwd om de stad een eigen identiteit te geven. Tevens richtte de gemeente zich op de kuststrook door nieuwbouw en recreatie te ontwikkelen ([www.lelystad.nl](http://www.lelystad.nl)). Tegenwoordig is Lelystad de hoofdstad van de provincie Flevoland en de tweede stad na Almere qua inwonersaantal in de provincie. De gemeente is gelegen aan zowel het Markermeer als het IJsselmeer en ontwikkeld zich tot aantrekkelijke woonstad met veel attracties, natuur en werkgelegenheid, zoals Bataviastad, het Agoratheater en vliegveld Lelystad.

Gemeente Lelystad	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente Lelystad zet erg in op het verbeteren van het klimaat in de gemeente. Het streven is naar een klimaatneutrale gemeente via duurzame energie, energiebesparing en allerlei milieumaatregelen. De gemeente zit in dat het klimaat verandert en dat er iets moet gebeuren en zet zich daar als gemeente sterk voor in.</li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b> <i>Negatief</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De afweging van een peilverandering in het IJsselmeer en een peilbehoud in het Markermeer die in het Nationaal Waterplan zijn opgenomen, onderschrijft de gemeente, hoewel anderhalve meter als te rigouzeus wordt gezien.</li> </ul> </li> <li>- <b>Peilverandering</b> <i>Positief</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uit de Kustvisie blijkt dat de gemeente Lelystad wel mogelijkheden zit bij een peilverandering op voorwaarde dat het Markermeer een plek wordt waar natuur, ecologie en buitendijkse ontwikkelingen mogelijk worden.</li> </ul> </li> <li>- <b>Andere oplossingen</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het uitvoeren van de kustvisie 2015-2030</li> <li>- Het uitbreiden van het bedrijventerrein aan de Flevokust</li> <li>- De huidige jachthavens aan het IJsselmeer</li> <li>- Toename van kwel in de polders</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het verder ontwikkelen van de kustvisie</li> <li>- Buitendijks bouwen in het Markermeer</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Houden de ontwikkelingen goed in de gaten, omdat de gemeente ambitieuze plannen voor de kust waarbij ze afhankelijk is van de ontwikkelingen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied.</li> <li>- Staan voor samenwerking tussen regionale en nationale overheden.</li> </ul>
<b>Functies</b>	<p><i>Toerisme en recreatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie (afhankelijk van verbinding Houtribdijk en verbinding Lelystad-Zwolle)</li> </ul>

	<p><i>Werkgelegenheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins belangrijke functie</li> </ul> <p><i>Buitendijkse gebiedsontwikkeling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie (Ontwikkeling Flevokust en Kustvisie, maar ook deels in het Markermeer)</li> </ul>
<b>Ervaringen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Waterplan aanwezig</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Grootschalige waterprojecten</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Waarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Stedelijk/historisch</b> <i>Nee</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De stad Lelystad ligt grotendeel aan het Markermeer, met name na aanleg van verbinding Houtribdijk en verbinding Lelystad-Zwolle).</li> </ul> </li> <li>- <b>Natuurbeleving</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Landbouw</b> <i>Nee</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel landbouw aanwezig, maar beleid is gericht op ontwikkelingen stad Lelystad.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Contacten</b>	<p><i>Geen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen contact met andere gemeenten in dit onderzoek, wel met gemeenten Almere en Dronten.</li> </ul>

**Tabel 8: Gemeente Lelystad**

## 6.5. Gemeenten Medemblik, Wervershoof en Andijk

Medemblik, Andijk en Wervershoof zijn drie kleine gemeenten gelegen in de regio West-Friesland in de provincie Noord-Holland. Alle drie zijn het historische steden wier rijke geschiedenis teruggaat tot de 13<sup>de</sup> eeuw. Vooral Medemblik was vroeger een belangrijke havenstad. Hoewel het economisch belang van de drie steden nu is afgenomen, staan de drie gemeenten bekend om hun vele recreatiemogelijkheden en internationale zeilsportfaciliteiten.

Op 1 januari 2011 zullen de drie gemeenten samengevoegd worden tot één gemeente Medemblik. Vanwege deze fusie hebben de gemeenten aangegeven op ambtelijk niveau in het Deltaprogramma vertegenwoordigd te worden door de gemeente Medemblik. In het vervolg van dit verslag zullen de drie gemeenten dan ook aangeduid worden als de gemeente Medemblik.

Gemeente Medemblik	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen. <i>“Ijsselmeer stijgt, Noordzee stijgt. [...]De gemeente ziet wel de noodzaak dat er iets moet gebeuren, dat is voor iedereen wel helder.”</i></li> <li>- Onduidelijkheid over gevolgen klimaatveranderingen voor de opgaven.</li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b> <i>Negatief</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“In mijn beleving is een halve meter nog redelijk acceptabel, daar is wel overheen te komen, maar anderhalve meter niet meer. Dan ligt Medemblik onder water.”</i></li> </ul> </li> <li>- <b>Peilverandering</b> <i>Gematigd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Ik denk niet dat mensen nog echt twijfels hebben dat er wat gebeuren moet. Maar je kunt wel twijfels hebben of het anderhalve meter moet zijn. Dat hebben we ook gezegd in de regio, van doe er elk jaar een paar centimeter op en kijk naar het resultaat in het gebied, dan weet je zelf wat er moet gebeuren.”</i></li> </ul> </li> <li>- <b>Andere oplossingen</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het programmabureau moet open staan voor alternatieve oplossingen</li> <li>- <i>“We kunnen nu ook al aan waterberging doen [...]dat zou je ook voor het Ijsselmeer kunnen bedenken alleen dan op veel grotere schaal. En dan gaat ook geen oppervlakte tellen, maar dan gaat inhoud tellen.”</i></li> </ul> </li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderlopen van de pas aangelegde vooroevers</li> <li>- Het onderlopen van de jachthavens in de binnenstad</li> <li>- Afname van de positie van de gemeente in de zeilsport</li> <li>- Afname van toerisme en recreatiemogelijkheden</li> <li>- Innamepunten van drink- en koelwater</li> <li>- Aanpassing van provinciaal monument Westfriese Omringdijk</li> <li>- Veiligheid tegen overstromingen</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente stelt zich constructief op</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is extra aandacht voor eventuele politieke beslissingen</li> <li>- De gemeente wil duidelijkheid over wat er gaat gebeuren</li> </ul>
<b>Functies</b>	<p><i>Toerisme en recreatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeer belangrijke functie</li> </ul> <p><i>Werkgelegenheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul> <p><i>Natuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul> <p><i>Buitendijkse gebiedsontwikkeling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul>
<b>Ervaringen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Waterplan aanwezig</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Grootschalige waterprojecten</b> <i>Ja</i></li> <li>- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b> <i>Nee</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanleg buitendijkse vooroevers in het IJsselmeer</li> </ul>
<b>Waarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Stedelijk/historisch</b> <i>Ja</i></li> <li>- <b>Natuurbeleving</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Landbouw</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Contacten</b>	<p><i>Enkhuizen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede contacten met de Westfriese gemeenten waaronder Enkhuizen.</li> </ul>

Tabel 9: Gemeente Medemblik

## 6.6. Gemeente Noordoostpolder

In 1942 viel het land waar nu de gemeente Noordoostpolder ligt droog. Na een snelle ontginning en inrichting werd in 1962 de Noordoostpolder officieel een gemeente. Vandaag de dag maakt de gemeente deel uit van de provincie Flevoland. Qua (land)oppervlakte is de gemeente zelf de grootste gemeente van Nederland. Het sociaal-economisch centrum van de gemeente is de stad Emmeloord. Verder bestaat de gemeente voornamelijk uit agrarische dorpen en land- en tuinbouwgrond. De gemeente Noordoostpolder grenst aan het IJssel-, Ketel- en Zwartemeer en wordt beschermd door vier hoge dijken, de Zuidermeerdijk, de Westermeerdijk, de Noordermeerdijk en de Ramsdijk.

Gemeente Noordoostpolder	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> <li>- Onduidelijkheid over gevolgen klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<p><i>Negatief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b></li> </ul> <p><i>Gematigd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Peilverandering</b></li> </ul> <p><i>Ja</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Andere oplossingen</b></li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename van de hoeveelheid kwel in de polders</li> <li>- Onderlopen van buitendijks recreatiegebied Schokkerhaven</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De ontwikkeling van de Zuyderzeerland</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is een regionale, gebiedsgerichte aanpak nodig om aanbevelingen.</li> <li>- De gemeente Noordoostpolder wil graag vroegtijdig betrokken zijn bij de uitwerking en uitvoering van de aanbevelingen uit het Nationaal Waterplan.</li> </ul>
<b>Functies</b>	<p><i>Toerisme en recreatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie (Schokkerhaven)</li> </ul> <p><i>Natuur</i></p>

	- Enigszins een functie (Vogelbroedgebied)
	<i>Buitendijkse gebiedsontwikkeling</i>
	- Belangrijke functie (Windmolenpark)
<b>Ervaringen</b>	
- <b>Waterplan aanwezig</b>	<i>Nee</i>
- <b>Grootschalige waterprojecten</b>	<i>Ja</i>
- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b>	<i>Nee</i>
	- Ontwikkeling van de Zuyderzeerland
<b>Waarden</b>	
- <b>Stedelijk/historisch</b>	<i>Nee</i>
- <b>Natuurbeleving</b>	<i>Ja</i>
	- Gemeente hecht waarde aan het IJsselmeer als foerageergebied voor watervogels.
- <b>Landbouw</b>	<i>Ja</i>
	- Het IJsselmeer wordt gezien als belangrijke waarden voor de landbouw, door de koppeling met het watersysteem en de zoetwatervoorraad.
<b>Contacten</b>	<i>Steenwijkerland</i>
	- De gemeente Noordoostpolder heeft contact met de gemeenten Steenwijkerland en Lemsterland over het ontwikkelen van de Zuyderzeerland. Verder weinig tot geen contact met andere gemeenten.

Tabel 10: Gemeente Noordoostpolder

## 6.7. Gemeente Steenwijkerland

In de kop van de provincie Overijssel ligt de gemeente Steenwijkerland. In deze qua oppervlakte vrij grote gemeente ligt één grote plaats, Steenwijk (17.000 inwoners), en een tiental kleinere plaatsen en dorpen waaronder de historische Zuiderzeestadjes Blokzijl en Vollenhove. Op het grondgebied van de gemeente ligt natuurgebied het Nationaal Park Weerribben-Wieden. Ook kenmerkt de gemeente zich door de vele vaarten, plassen en meren. De gemeente Steenwijkerland is een zeer waterrijk gebied.

Gemeente Steenwijkerland	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente Steenwijkerland probeert voor middel van verschillende maatregelen al in te spelen op toekomstige klimaatveranderingen. Klimaatveranderingen worden gezien als een gegeven waar de gemeente op in zal moeten spelen om wateroverlast te voorkomen.</li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b> <i>Gematigd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consequenties van een peilstijging voor de gemeente Steenwijkerland zijn nog niet te overzien</li> </ul> </li> <li>- <b>Peilverandering</b> <i>Gematigd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het IJsselmeer heeft wel duidelijk invloed op het water in de gemeente Steenwijkerland.</li> </ul> </li> <li>- <b>Andere oplossingen</b> <i>Nee</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt niet gesproken over mogelijke andere oplossingen</li> </ul> </li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vernatting van de binnendijkse natuur</li> <li>- Mogelijke problemen voor de recreatie in het Vollenhovermeer</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het ontwikkelen van de Zuyderzeerland</li> <li>- “Meer water kan een kans zijn voor Blokzijl en Vollenhove om de waterrecreatie uit te bereiden en gezamenlijk met de ontwikkeling van de Zuiderzeerland het gebied een economische impuls te geven.”</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente geeft in dit stadium aan dat het voor hen van belang is dat ze erbij zijn. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wil de gemeente erbij zijn om te kijken wat er gaat gebeuren en of dat mogelijkheden kan bieden.</li> </ul>
<b>Functies</b>	<p><i>Toerisme en recreatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijk functie (Voornamelijk in het Vollenhovermeer)</li> </ul> <p><i>Natuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie (Vooraf binnendijkse natuurgebieden)</li> </ul> <p><i>Waterbeheer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie (gevoelig watersysteem van natuurgebieden en polders)</li> </ul>
<b>Ervaringen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Waterplan aanwezig</b> <i>Ja</i></li> <li>- <b>Grootschalige waterprojecten</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling van de Zuyderzeerland</li> </ul> </li> <li>- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “Maar nu speelt ook de discussie tussen de waterschappen samen met gemeenten over waterbeleid en dat soort zaken, dat</li> </ul> </li> </ul>



*noemen wij strategisch waterwerken op gemeentelijk niveau. Dat wordt in deze gemeente ook gecoördineerd.”*

**Waarden**

- **Stedelijk/historisch**      *Matig*
  - Blokzijl en Vollenhove zijn historische stadjes, maar liggen indirect aan het IJsselmeer.
- **Natuurbeleving**      *Ja*
  - Belangrijke natuurgebieden in de gemeente, waaronder Nationaal Park Weerribben-Wieden
- **Landbouw**      *Matig*
  -

**Contacten**

*Noordoostpolder*

- De gemeente Steenwijkerland heeft contact met de gemeenten Noordoostpolder en Lemsterland over het ontwikkelen van de Zuyderzeerland. Verder weinig tot geen contact met andere gemeenten.

**Tabel 11: Gemeente Steenwijkerland**

## 6.8. Gemeente Urk

De gemeente Urk is een voormalig eiland in de Zuiderzee en het IJsselmeer. Sinds de inpoldering van de Noordoostpolder maakt de gemeente onderdeel uit van het vaste land. De gemeente Urk is qua landoppervlak een relatief kleine gemeente. De gemeente staat bekend om een zeer gesloten en hechte gemeenschap met een eigen historie en christelijke cultuur.

Gemeente Urk	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Negatief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urgentie voor klimaatveranderingen is niet aanwezig, het lokaal belang van Urk gaat in de gemeente boven de nationale opgaven</li> <li>- De urgentie over iets dat pas over 50 jaar gaat spelen is er niet bij de inwoners van Urk. De inwoners zijn behoudend en het lokale belang van visserij, recreatie en werkgelegenheid weegt veel zwaarder dan het nationaal belang van klimaatveranderingen en zoetwaterproblematiek.</li> <li>-</li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<p><i>Negatief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b> <p><i>“Urk is een eiland geweest. Dat ervaren de inwoners zo nog steeds. Urkers zijn rationeel ingesteld met een christelijke achtergrond. Vissen staat hoog in het vaandel. Water ook. Als er plannen doorschemeren dat de boel met anderhalve meter de lucht in wordt gegooid en er zijn sluzen nodig, dan staat men daar niet zo om te springen, om het zo maar te zeggen. Men ziet wel dat dat een bedreiging kan zijn voor het karakter van het oude eiland.”</i></p> </li> <li>- <b>Peilverandering</b> <p><i>Negatief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Pas als direct wordt aangetoond dat de veiligheid in gevaar komt, zullen Urkers iets ondernemen. Daar komt nog eens bij dat het iets is dat pas over 50 jaar gaat spelen en misschien blijkt over tien jaar dat het heel anders gaat lopen met het klimaat. Dan zullen de plannen zo flexibel moeten zijn dat er op ingespeeld kan worden.”</i></li> </ul> </li> <li>- <b>Andere oplossingen</b> <p><i>Ja</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“En andere oplossingen hè, waarom wordt daar niet eens naar gekeken. Waarom gaan we ook niet eens in Europees verband kijken naar alternatieven. We proberen ons broekje in Nederland wel op te houden, maar Nederland is groter dan de landsgrenzen. De rivieren beginnen ergens in Duitsland en Oostenrijk en daar valt ook heel veel te doen. Niet alleen naar die draconische maatregelen in het IJsselmeer kijken? Dat is wat ze hier zeggen.”</i></li> </ul> </li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verlies van het karakter van het oude eiland</li> <li>- Aantasting van het dorpsgezicht (door eventuele maatregelen)</li> <li>- Verlies van werkgelegenheid in buitendijkse havens</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Negatief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Er is wel betrokkenheid, maar die doelstellingen die achter het project liggen, ik zie niet dat men daar zo snel in meegaat. Want gekeken naar het gehele Deltaprogramma, men wil het er nog</i></li> </ul>

	<i>wel over hebben waarom we nu in het IJsselmeer per se moeten gaan werken.”</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het proces loopt al, gemeenten kunnen nu pas aanhaken.</li> <li>- Er is geen ruimte voor discussie over randvoorwaarden.</li> <li>- Er is zeer beperkte invloed mogelijke vanuit gemeenten.</li> </ul>	
<b>Funcities</b>	<i>Toerisme en recreatie</i>	- Belangrijke functie
	<i>Werkgelegenheid</i>	- Zeer belangrijke functie (visserij en havens)
	<i>Natuur</i>	- Enigszins een functie
	<i>Buitendijkse gebiedsontwikkeling</i>	- Enigszins een functie (uitbereiding haven en recreatiegebieden)
<b>Ervaringen</b>		
- <b>Waterplan aanwezig</b>	<i>Nee</i>	
- <b>Grootschalige waterprojecten</b>	<i>Nee</i>	
- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b>	<i>Nee</i>	
<b>Waarden</b>		
- <b>Stedelijk/historisch</b>	<i>Ja</i>	- Vroeger een eiland, tegenwoordig gebouwd op de dijk.
- <b>Natuurbeleving</b>	<i>Ja</i>	- Vooral het beschermd dorpsgezicht en de voedselrijke gebieden voor watervogels.
- <b>Landbouw</b>	<i>Nee</i>	
<b>Contacten</b>	<i>Geen</i>	

Tabel 12: Gemeente Urk

## 6.9. Gemeente Wieringermeer en gemeente Wieringen

De gemeente Wieringermeer en de gemeente Wieringen zijn gelegen in de kop van Noord Holland en is één van de dunst bevolkte gemeenten van Nederland. De gemeente is ontstaan door het inpolderen van de gelijknamige polder. De lange Wieringermeerdijk beveiligd de gemeente tegen het water van het IJsselmeer. De gemeente Wieringen kent een hele andere geschiedenis. Voor de inpoldering van het Wieringermeer en voor de aanleg van de afsluitdijk was Wieringen een eiland. Na deze gebeurtenissen is het voormalig eiland een zelfstandige gemeente gebleven. De 1,4 km lange Omgelegde Stronteldijk tussen de Afsluitdijk en de gemeente Wieringermeer vormt de verbinding tussen de gemeente Wieringen en het IJsselmeer.

De gemeenten Wieringermeer en Wieringen zullen samen met de gemeenten Anna Paulowna en Niedorp per 1 januari 2012 fuseren tot de gemeente Hollands Kroon. Vanwege deze fusie hebben de gemeenten aangegeven op ambtelijk niveau in het Deltaprogramma vertegenwoordigd te worden door de gemeente Wieringermeer.

Gemeente Wieringermeer en Wieringen	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<i>Positief</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“We hebben voor het Wieringerrandmeer onderzoeken gedaan naar klimaatveranderingen en peilveranderingen in het IJsselmeer. En nu er nationaal aandacht aan besteed wordt, vindt de gemeente dat erg goed. Verder zijn we geïnteresseerd om te weten wat voor effecten een peilverandering voor ons als IJsselmeergemeente heeft. En wat er gaat gebeuren en wat er aan kan worden gedaan.”</i></li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b> <i>Gematigd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Als het IJsselmeer omhoog gaat dan verwacht ik zeker dat er iets moet gebeuren met de havens, het industrieterrein en de jachthaven. Afhankelijk van hoeveel peilstijging. Als je tien centimeter omhoog gaat verwacht ik niet zoveel problemen, maar als het meer wordt, dan hebben we op gegeven moment geen haven en geen jachthaven meer.”</i></li> </ul> </li> <li>- <b>Peilverandering</b> <i>Gematigd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er zal een pragmatische en flexibele oplossing moeten komen.</li> </ul> </li> <li>- <b>Andere oplossingen</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overstroming van de buitendijkse havens</li> <li>- Uitbereiding van recreatie en toerisme</li> <li>- Toename van zoute kwel in de polders</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<i>Positief</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Als er besluiten worden genomen over dat hele stuk dat van ons is, dan willen wij daar op een of andere manier over meepraten, meedenken en kijken wat de effecten zijn en wat we eraan kunnen doen.”</i></li> <li>- <i>“We hadden intern nog een behoorlijke discussie van in welke mate zijn de bestuurders adviserend en in welke mate kunnen ze besluiten nemen. Dat is mij niet helemaal duidelijk.”</i></li> </ul>
<b>Functies</b>	<i>Toerisme en recreatie</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins belangrijk functie (jachthaven aan het IJsselmeer).</li> </ul>

	<p><i>Werkgelegenheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins belangrijke functie (werkhaven aan het IJsselmeer).</li> </ul> <p><i>Waterbeheer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie (doorspoelen polders)</li> </ul> <p><i>Buitendijkse gebiedsontwikkeling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins belangrijke functie (plannen voor lange termijn voor buitendijkse gebiedsontwikkeling)</li> </ul>
<b>Ervaringen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Waterplan aanwezig</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Grootschalige waterprojecten</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling Wieringerrandmeer</li> </ul> </li> <li>- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Waarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Stedelijk/historisch</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Natuurbeleving</b> <i>Nee</i></li> <li>- <b>Landbouw</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel binnendijkse polders, waar het IJsselmeer van waarde is voor het binnendijkse watersysteem.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Contacten</b>	<p><i>Geen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In het kader van het Deltaprogramma nu ambtelijk aangesloten bij de Westfriese gemeenten.</li> </ul>

**Tabel 13: Gemeente Wieringermeer en gemeente Wieringen**

## 6.10. Gemeente Zwartewaterland

De drie oude havenplaatsen Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis vormen sinds 2001 gezamenlijk de gemeente Zwartewaterland. Zwartewaterland is met bijna 22.000 inwoners één van de kleinere plattelandsgemeenten in de provincie Overijssel. Naast de drie stedelijke kernen kent de gemeente een buitengebied dat gekenmerkt wordt door veeteelt, natuurgebieden en (kleine) waterwegen. Via het Zwarte Meer is de gemeente Zwartewaterland direct verbonden met het IJsselmeer.

Gemeente Zwartewaterland	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Kijk, er is goed onderzoek naar gedaan. Als je ziet dat het allemaal verwachtingen en aannamen zijn. We verwachten een zeespiegelstijging, we verwachten een klimaatverandering, dat het warmer wordt. Er zijn ook deskundigen die zeggen, waar praat je nou over. [...] Maar zijn wij nou de kleine gemeente Zwartewaterland die de aannames ter discussie moet stellen? Nee, dat ik gewoon niet realistisch. Grotendeels onderschrijven we gewoon het verhaal, we trekken de conclusies niet in twijfel.”</i></li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b> <i>Gematigd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Anderhalve meter waterverhoging levert gewoon aanpassing van je hydrologisch systeem op. Dat moet gewoon helemaal uitgezocht worden en daar moeten ook afspraken op bestuurlijk niveau over gemaakt worden.</i></li> <li>- <i>“We volgen het proces, dat is het officiële standpunt. En daar waar we kunnen zullen we een beetje bijsturen en bij springen. Tegen de gedachten van Veerman zijn we niet.”</i></li> </ul> </li> <li>- <b>Peilverandering</b> <i>Gematigd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een peilverandering is waarschijnlijk onoverkomelijk</li> <li>- Er moet gezocht worden naar de juiste maatregelen die passen bij een peilverandering</li> </ul> </li> <li>- <b>Andere oplossingen</b> <i>Nee</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De respondent spreekt niet over mogelijke andere oplossingen</li> </ul> </li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verandering van het kwetsbaar hydrologisch systeem, waardoor er meer wateroverlast plaatsvindt</li> <li>- Afwatering van overtollig water uit de grachten in de steden wordt moeilijker</li> <li>- Het grondwaterpeil kan gaan stijgen en voor overlast zorgen</li> <li>- Vernatting van binnendijkse polders en natuurgebieden</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten zullen moeten meedoen in het voortraject voor de gebiedsinbreng en in het uitvoeringstraject om de onderdelen voor het eigen gebied op te pakken. Kennisvragen zullen door ingenieursbureaus en waterschappen opgepakt moeten worden.</li> <li>- <i>“Ik denk dat er gezocht moet worden naar andere modus. Als ik zie dat de provincie Overijssel participeert in het Deltaprogramma en ook in het Overijsselse programma waterveiligheid waar gemeenten in participeren, dan kan dat misschien wel de juiste link zijn.”</i></li> </ul>

<b>Functies</b>	<p><i>Toerisme en recreatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins belangrijke functie</li> </ul> <p><i>Natuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie (binnendijkse natuurgebieden)</li> </ul> <p><i>Waterbeheer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke functie (gevoelig watersysteem)</li> </ul>
<b>Ervaringen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Waterplan aanwezig</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijke beleidslijn aangegeven in de Watervisie met betrekking tot waterbeheer.</li> </ul> </li> <li>- <b>Grootschalige waterprojecten</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actief geparticipeerd in de Kaderrichtlijn Water en in Ruimte voor de Vecht.</li> </ul> </li> <li>- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Water is een ordenend principe, vandaar dat waterbeleid doorwerkt in veel andere beleidsterreinen</li> <li>- Er worden overstromingsrisicoparagrafen toegevoegd aan bestemmingsplannen</li> </ul> </li> </ul>
<b>Waarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Stedelijk/historisch</b> <i>Matig</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wel historische plaatsen, maar deze zijn indirect verbonden met het IJsselmeer.</li> </ul> </li> <li>- <b>Natuurbeleving</b> <i>Ja</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evenals de gemeente Steenwijkerland veel binnendijkse natuur, dat afhankelijk is van waterstanden van de buitendijkse rivieren en het IJsselmeer. Bovendien maakt water een integraal onderdeel uit van de natuur in de gemeente.</li> </ul> </li> <li>- <b>Landbouw</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Contacten</b>	<p><i>Kampen en Zwolle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensief contact met de gemeente Kampen en gemeente Zwartewaterland.</li> </ul>

Tabel 14: Gemeente Zwartewaterland

### 6.11. Gemeente Zwolle

Zwolle is met 119.030 inwoners (Centraal Planbureau, 4 juni 2010) de grootste stad qua inwonersaantal die onderzocht zal worden in dit onderzoek. Zwolle is de hoofdstad van de provincie Overijssel en kent al oude Hanzestad net als veel andere steden in het IJsselmeergebied een rijke historie. Zwolle ligt niet direct aan het IJsselmeer, maar heeft indirect wel veel te maken met het water dat in verbinding staat met het IJsselmeer. Ten noorden van Zwolle stroomt de rivier de Overijsselse Vecht en ten zuiden stroomt de rivier de IJssel. Via vele kanalen en rivieren is de oude stadsgracht van Zwolle verbonden met zowel de Overijsselse Vecht als de IJssel.

Gemeente Zwolle	
<b>Beeld over de opgaven</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Beeld over de oplossing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>1,5 m peilstijging</b> <i>Negatief</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Voor een heleboel mensen binnen de gemeente is anderhalve meter onmogelijk."</li> </ul> </li> <li>- <b>Peilverandering</b> <i>Gematigd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Maatregelen tegen hoog water en waterveiligheid komen natuurlijk ook aan de orde, maar dat pakt het waterschap wel op. [...] Maar die dagelijkse omstandigheden als dat [...]peil standaard omhoog gaat, of veranderd, want we hebben het ook over uitzakken, dan doet dat wat met het hele stedelijke gebied van Zwolle. [...]Dat moet je allemaal goed waarborgen van tevoren dat daar niks mis gaat."</li> </ul> </li> <li>- <b>Andere oplossingen</b> <i>Nee</i></li> </ul>
<b>Beeld over de gevolgen</b>	<p><i>Negatieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De veiligheid van het buitendijkse stadscentrum</li> <li>- Verhoging van het grondwaterpeil</li> <li>- Kans op verzakken van de binnenstad bij uitzakken van het peil</li> <li>- Verdrinking van de binnendijkse natuur door het grondwaterpeil</li> </ul> <p><i>Positieve gevolgen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Water meer integreren in toekomstige woningbouw</li> </ul>
<b>Beeld over het proces</b>	<p><i>Positief</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussie peilbeheer wordt binnen de gemeente Zwolle inhoudelijk gevoerd, zolang er nog geen besluiten worden genomen.</li> <li>- De omschakeling van korte termijn-denken naar lange termijn-denken kost tijd</li> <li>- De gemeente Zwolle stelt zich constructief op</li> <li>- De consequenties voor de gemeente worden in de gaten gehouden</li> </ul>
<b>Functies</b>	<p><i>Toerisme en recreatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul> <p><i>Werkgelegenheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie</li> </ul> <p><i>Natuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie (vanwege belevingswaarden)</li> </ul> <p><i>Waterbeheer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enigszins een functie (vanwege gevoelig watersysteem en buitendijkse binnenstad)</li> </ul>
<b>Ervaringen</b>	



- <b>Waterplan aanwezig</b>	<i>Ja</i>	
- <b>Grootschalige waterprojecten</b>	<i>Ja</i>	- Ruimte voor de Rivier en Ruimte voor de Vecht
- <b>Actief gemeentelijk waterbeleid</b>	<i>Ja</i>	- Vanwege buitendijkse binnenstad en water vormt een belangrijk ruimtelijk element in de gemeente. - Er wordt bij bestemmingsplannen een overstromingsrisicoparagraaf toegevoegd.
<b>Waarden</b>		
- <b>Stedelijk/historisch</b>	<i>Ja</i>	- De historische binnenstad van Zwolle ligt buitendijs.
- <b>Natuurbeleving</b>	<i>Ja</i>	- Vooral recreatief en esthetisch.
- <b>Landbouw</b>	<i>Nee</i>	
<b>Contacten</b>		
		<i>Kampen en Zwartewaterland</i> - Sinds discussie over de veiligheid van de IJssel-Vechtdelta contact met Kampen en Zwartewaterland

Tabel 15: Gemeente Zwolle

## 7. Configuraties

In de theorie en de operationalisatie is nader toegelicht wat configuraties zijn en hoe deze gebruikt zullen gaan worden in dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal onderzocht worden in hoeverre er sprake is van cognitieve of sociale configuraties bij de gemeenten rond het IJsselmeer over een peilverandering. Hieronder zullen verschillende configuraties onderscheiden worden. Allereerst zullen aan de hand van de resultaten uit de empirie verschillende cognitieve configuraties besproken worden (paragraaf 7.1). Vervolgens zullen verschillende sociale configuraties nader bekeken worden (paragraaf 7.2). Daarna zullen de beelden uit de empirie nader toegelicht worden aan de hand van hun overeenkomsten en verschillen (paragraaf 7.3). In paragraaf 7.4 wordt uiteindelijk de balans opgemaakt in hoeverre de cognitieve en sociale configuraties ook bepalend zijn voor de beeldconfiguraties.

### 7.1. Cognitieve configuraties

Het onderscheiden van cognitieve configuraties wordt gedaan op basis van de cognitieve aspecten die door de respondenten zijn aangegeven. Dit zijn ten eerste de functies die de gemeente toeschrijft aan het IJsselmeer. Ten tweede de ervaringen die een gemeente heeft met water door een watervisie, (grote) waterprojecten en een actief waterbeleid. En tot slot de waarden die belangrijk zijn binnen de gemeente die verband houden met het IJsselmeer. In de operationalisatie wordt dieper ingegaan op deze drie aspecten. In tabel 16 zijn de uitkomsten van de gevonden aspecten bij gemeenten achter elkaar gezet. Aan de hand van de overeenkomsten in tabel 16 zijn de onderstaande cognitieve configuraties onderscheiden.

#### 7.1.1. *Cultuur-historische havensteden*

Het IJsselmeer kent een rijke historie. Op 28 mei 1932 werd de afsluitdijk gesloten en ontstond het IJsselmeer. Daarvoor heette het IJsselmeer de Zuiderzee. Langs de Zuiderzee ontstonden al in de Romeinse tijd diverse nederzettingen vanwege de directe verbinding tussen de Noordzee en het achterland van de Rijn. Vanaf de 11<sup>de</sup> eeuw kwam de handel rond de Zuiderzee pas echt op gang. Van de 11<sup>de</sup> tot de 13<sup>de</sup> eeuw groeiden de nederzettingen als Staveren, Medemblik, Bolsward en Dokkum oud tot belangrijke handelssteden. Vanaf de 13<sup>de</sup> eeuw namen de Overijsselse steden Kampen, Zwolle, Deventer, Harderwijk en Zutphen deze positie over. Vooral Kampen werd gezien als de grootste handelsstad van de Noordelijke Nederlanden. Vanaf de 15<sup>de</sup> eeuw kwam daar concurrentie bij van de Noord-Hollandse steden Medemblik, Hoorn, Enkhuizen en Amsterdam. In de 19<sup>de</sup> eeuw nam de internationale handelsvaart over de Zuiderzee af. Vanwege het woeste karakter van de Zuiderzee en de regelmatige overstromingen rees het plan om de Zuiderzee af te sluiten. Op 28 mei 1932 werd uiteindelijk onder leiding van ir. Cornelis Lely de afsluitdijk gesloten en ontstond het IJsselmeer. Door de afsluiting nam niet alleen de handel nog verder af maar ook de visserij in de Zuiderzee (Bouma & Schaper, [www.spanvis.nl](http://www.spanvis.nl)). De oude Zuiderzeesteden langs het IJsselmeer namen steeds verder in belang af. Bovendien werden grote delen van het IJsselmeer ingepolderd, zoals de Wieringermeerpolder, de Noordoostpolder en de Flevopolder. Tegenwoordig bestaan de oude Zuiderzeesteden nog steeds maar zijn hun functie, identiteit en ervaringen heel anders geworden.

Vanwege deze historie van het IJsselmeer, kent het IJsselmeer veel historische waarde langs het IJsselmeer. Wat opvalt, is dat de gemeenten langs het IJsselmeer met een dergelijke historie vaak dezelfde ontwikkeling hebben meegemaakt en daarom dezelfde functies (toerisme en recreatie, werkgelegenheid) en waarden (historisch) toekennen aan het IJsselmeer (zie tabel 17). Vandaar dat ze hier onderscheiden worden als cognitieve configuratie. De gemeenten waar het om gaat zijn de gemeente Medemblik, de gemeente Enkhuizen, de gemeente Kampen, en de gemeente Urk. Ook de Friese gemeenten Lemsterland en Nijefurd die niet zijn meegenomen in dit onderzoek hebben historische Zuiderzeesteden zoals Stavoren, Lemmer, Workum en Hindelopen. Hiervan is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen of zij ook tot de configuratie gerekend kunnen worden.

	Functies					Ervaringen			Waarden		
	Toerisme en Recreatie	Werk gelegenheid	Natuur	Waterbeheer	Buitendijkse Gebieds-ontwikkeling	Watervisie aanwezig	Water-gerelateerde projecten	Actief waterbeleid	Stedelijk/ Historische waarde	Landbouw waarde	Natuur waarde
<b>Medemblik</b>	+++	+	+	0	+	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee
<b>Enkhuizen</b>	+++	++	0	+	+	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
<b>Urk</b>	++	+++	+	0	+	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
<b>Kampen</b>	++	++	+	++	+	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Zwolle</b>	+	+	+	++	0	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
<b>Zwartewaterland</b>	+	0	++	++	0	Ja	Ja	Ja	Matig	Nee	Ja
<b>Steenwijkerland</b>	+	0	++	++	0	Ja	Ja	Ja	Matig	Matig	Ja
<b>Noordoostpolder</b>	+	0	+	++	++	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja
<b>Wieringermeer</b>	+	+	0	++	+	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
<b>Lelystad</b>	+	+	0	0	++	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Gaasterlân-Sleat</b>	0	0	+++	0	0	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja

Tabel 16: Cognitieve factoren gemeenten

Legenda

0 = geen functie  
 + = enigszins een functie  
 ++ = belangrijke functie  
 +++ = zeer belangrijke functie

Ja = Voldoet volledig aan de beschrijving in de operationalisatie  
 Matig = Voldoet gedeeltelijk aan de beschrijving in de operationalisatie  
 Nee = Voldoet niet aan de beschrijving in de operationalisatie

	Functie		Ervaringen	Waarde		
	Toerisme en Recreatie	Werkgelegenheid	Actief waterbeleid	Stedelijke/ Historische waarde	Landbouw technische waarde	Natuur waarde
<b>Medemblik</b>	+++	+	Nee	Ja	Nee	Nee
<b>Enkhuizen</b>	+++	++	Nee	Ja	Nee	Nee
<b>Urk</b>	++	+++	Nee	Ja	Nee	Ja
<b>Kampen</b>	++	++	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Zwolle</b>	+	+	Ja	Ja	Nee	Ja
<b>Zwartewaterland</b>	+	0	Ja	Matig	Nee	Ja
<b>Steenwijkerland</b>	+	0	Ja	Matig	Matig	Ja
<b>Noordoostpolder</b>	+	0	Nee	Nee	Ja	Ja
<b>Wieringermeer</b>	+	+	Nee	Nee	Ja	Nee
<b>Lelystad</b>	+	+	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Gaasterlân-Sleat</b>	0	0	Nee	Nee	Nee	Ja

Tabel 17: Cultuur-Historische havensteden

Als gekeken wordt naar de functies van het IJsselmeer blijkt dat vooral de gemeenten Medemblik en Enkhuizen zich hebben ontwikkeld als belangrijke centra voor recreatie. De pleziervaart is een belangrijke bron van inkomsten geworden. Bovendien speelt de waarde als oude historische stad mee in het aantrekken van toeristen. De gemeenten maken zich ook sterk om deze recreatieve en toeristische aantrekkingskracht verder te versterken. Belangrijke waarde daarbij is het behoud van de historische kwaliteit. Deze waarde geldt ook voor de gemeente Kampen en de gemeente Urk. In Kampen speelt het recreatieve en toeristische aspect ook een grote economische rol. Het verschil met Medemblik en Enkhuizen wordt gemaakt omdat de gemeente Kampen in tegenstelling tot de andere gemeenten beter scoort wat betreft de ervaringen met waterbeheer. Bij de gemeente Urk vormt recreatie en toerisme wel hoog, maar steekt werkgelegenheid daar bovenuit. Het dorp Urk kent geen verleden als belangrijke havenstad, maar kenmerkt zich wel door zijn historische waarden.

Samenvattend kunnen de volgende kenmerken deze cognitieve configuratie omschrijven. De gemeenten kennen een grote historische waarde toe aan hun steden en gemeente. Het is voor de gemeente belangrijk dat deze historische waarde behouden blijft. De functies waren vroeger gericht op handel en visserij maar hebben geheel of deels plaatsgemaakt voor recreatie en toerisme. De verbinding met het IJsselmeer is van groot belang voor de economie en identiteit van de gemeenten. De gemeenten hebben voor de komst van de afsluitdijk regelmatig problemen gehad met wateroverlast en overstromingen. Tegenwoordig zijn ze echter ingericht op het vaste peil van het IJsselmeer.

Kenmerken van de configuratie cultuur-historische havensteden:

- Recreatie, toerisme en werkgelegenheid vormen gezamenlijk de belangrijkste functies.
- Alle gemeenten kennen stedelijke-historische kernen aan het water.

### 7.1.2. IJssel-Vechtdelta

Verreweg het grootste gedeelte van het water uit het IJsselmeer wordt aangevoerd door de rivier de (Gelderse) IJssel (Deltaprogramma, 2010). De IJssel is een aftakking van de Rijn naar het noorden en stroomt via het Ketelmeer in het IJsselmeer. Daar waar de IJssel het Ketelmeer instroomt, vormt zich een delta, genaamd de IJsseldelta. Dit gebied is tot Nationaal Landschap IJsseldelta benoemd. Naast de IJssel stroomt ook de rivier de Overijsselse Vecht de IJsseldelta binnen. Deze rivier stroomt vanuit Duitsland door Drenthe en Overijssel uit in het Zwarte Water dat uit Zwolle komt. Het Zwarte Water stroomt vervolgens uit in het Zwarte Meer. Vandaar dat de gehele delta ook wel IJssel-Vechtdelta

wordt genoemd. Er zijn een drietal gemeenten, dat direct te maken hebben met deze delta. Dat zijn de gemeente Kampen, de gemeente Zwartewaterland, de gemeente Zwolle. Ondanks dat de ligging van de drie gemeenten ten opzichte van de rivieren en de delta anders is, ondervinden zij toch grotendeels dezelfde problematiek vanuit vergelijkbare cognitieve factoren (zie tabel 18). Ook de gemeente Steenwijkerland, dat niet direct tot de IJssel-Vechtdelta behoort, maar wel grenst aan het Zwarte Meer en de gemeente Zwartewaterland kan tot deze cognitieve configuratie gerekend worden, omdat de gemeente evenals de andere gemeenten hoog scoort op het gebied van ervaringen, waterbeheer als belangrijk onderdeel van de gemeente beschouwd en veel verschillende waarde toekent aan de gemeente.

	Functie		Ervaringen			Waarden		
	Waterbeheer	Watervisie aanwezig	Water-gerelateerde projecten	Actief waterbeleid	Stedelijke/ Historische waarde	Landbouw waarde	Natuur waarde	
<b>Medemblik</b>	0	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	
<b>Enkhuizen</b>	+	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	
<b>Urk</b>	0	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	
<b>Kampen</b>	++	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
<b>Zwolle</b>	++	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	
<b>Zwartewaterland</b>	++	Ja	Ja	Ja	Matig	Nee	Ja	
<b>Steenwijkerland</b>	++	Ja	Ja	Ja	Matig	Matig	Ja	
<b>Noordoostpolder</b>	++	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	
<b>Wieringermeer</b>	++	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	
<b>Lelystad</b>	0	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	
<b>Gaasterlân-Sleat</b>	0	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	

Tabel 18: IJssel-Vechtdelta (cognitief)

De gemeenten in de IJssel-Vechtdelta kennen allemaal een zeer waterrijk gebied. De waterstromen hebben een grote invloed op de ruimtelijke ordening in de gemeenten en de watersystemen in de gemeenten zijn zeer complex. Dit heeft niet alleen te maken met het oppervlaktewater, maar ook grotendeels met het grondwater. Omdat de steden in laaggelegen gebieden zijn gevestigd en omdat er veel water aanwezig is in de gemeente vormt het grondwaterpeil een constante uitdaging. Vandaar dat dit ook scherp in de gaten wordt gehouden door het Waterschap Groot Salland. Naast het grondwater speelt ook waterveiligheid een grote rol. De gebruikelijke westenwind in Nederland kan opwaaiing veroorzaken in het IJsselmeer richting de IJssel-Vechtdelta. Daarnaast vormt smeltwater in de rivieren voor hoge rivierwaterstanden en extra druk op de rivierdijken. Alle gemeenten in deze configuratie hebben een watervisie opgesteld waarin ze het gemeentelijk beleid ten opzichte van het waterbeheer uiteen hebben gezet. De gemeenten zijn afgezien van de gemeente Zwartewaterland betrokken bij grootschalige waterprojecten, zoals Ruimte voor de Rivier, Ruimte voor de Vecht en de Zuyderzeerland. Tot slot verschillen de gemeente enigszins in de waarden die belangrijk worden geacht, maar komen overeen in het gegeven dat ze alle drie de waarden hier genoemd van belang achten. Alleen qua functies verschillen de gemeenten nog sterk hoe ze omgaan met water (niet opgenomen in de tabel). De gemeente Kampen maakt veel gebruik van haar ligging aan de IJssel door veel recreatie aan de IJssel mogelijk te maken. Ook zijn er enkele werkhavens. Vandaar dat de gemeente Kampen op cognitief vlak niet alleen tot deze configuratie behoort maar ook tot de Cultuur-Historische havensteden. Ook de gemeente Steenwijkerland kent recreatie bij de stadjes Vollenhove en Blokzijl. Voor Zwolle geldt dat water meer van esthetische waarde voor kleine pleziervaart en spelevaren. Ook voor de gemeente Zwartewaterland is water meer van belang voor de landbouw en voor de esthetische waarde van de oude stadjes dan voor grootschalig toerisme of recreatie.

Samenvattend hebben de gemeenten Kampen, Zwartewaterland, Zwolle en Steenwijkerland een cognitieve configuratie vanwege hun gelijkenissen op het gebied van hun ervaringen met de grote hoeveelheid water die aanwezig is in de gemeenten, hun actieve manier van omgaan met water en de waarde van water dat zowel kan gaan over cultuurhistorie, landbouwwaarden als natuurwaarden. Waar Kampen en Steenwijkerland inzetten op recreatie en werkgelegenheid, zien Zwartewaterland en Zwolle water meer als een esthetische functie.

#### Kenmerken van de IJssel-Vechtdelta (cognitief)

- Veel ervaring met waterbeleid.
- Zowel stedelijk-historische als natuurwaarden.
- Waterbeheer is een belangrijke functie.

#### 7.1.3. Poldergemeenten

Grote delen van het IJsselmeer zijn in de 20<sup>ste</sup> eeuw ingepolderd. Het idee afkomstig van ir. Cornelis Lely was om de veiligheid van het gebied rond de vroegere Zuiderzee te verbeteren, om landbouwgrond te creëren voor de werkgelegenheid en om voedselschaarste tegen te gaan. Deze ingepolderde gebieden maken nu onderdeel uit van het IJsselmeergebied. De grootste polders zijn de Wieringermeerpolder, de Noordoostpolder en de Flevopolder. Deze polders worden gekenmerkt door hun lage ligging, hun lange hoge dijken en het landelijke karakter. Vanuit de lucht zijn de polders vaak herkenbaar aan het strak gekavelde landschap. Deze polders komen voort uit het IJsselmeer en hebben zodanig ook veel te maken met het IJsselmeer. De manier waarop deze gemeenten waar de polders een onderdeel van uitmaken cognitief te maken hebben met een peilverandering in het IJsselmeer komt onderling sterk overeen. Vandaar dat de poldergemeenten Wieringermeer en Noordoostpolder in dit onderzoek als een cognitieve configuratie worden gezien. De gemeenten Wieringen en de gemeente Lelystad zouden om verschillende redenen ook bij deze configuratie gerekend kunnen worden, maar wijken op andere punten ook sterk af. Dit zal besproken worden nadat de kenmerken van de configuratie uiteen zijn gezet.

	Functies		Ervaringen			Waarden	
	Waterbeheer	Buitendijkse Gebieds Ontwikkeling	Watervisie aanwezig	Water-gerelateerde projecten	Stedelijke/ Historische waarde	Landbouw waarde	Natuur waarde
<b>Medemblik</b>	0	+	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee
<b>Enkhuizen</b>	+	+	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
<b>Urk</b>	0	+	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
<b>Kampen</b>	+	+	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Zwolle</b>	+	0	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
<b>Zwartewaterland</b>	++	0	Ja	Ja	Matig	Nee	Ja
<b>Steenwijkerland</b>	++	0	Ja	Ja	Matig	Matig	Ja
<b>Noordoostpolder</b>	++	++	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
<b>Wieringermeer</b>	++	+	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
<b>Lelystad</b>	0	++	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Gaasterlân-Sleat</b>	0	0	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja

Tabel 19: Poldergemeenten

De cognitieve kenmerken van de poldergemeenten Wieringermeer en Noordoostpolder liggen op zowel het vlak van de functies, de ervaringen en de waarden (zie tabel 19). Beide gemeenten hebben geen directe belangen bij het IJsselmeer als het gaat om grootschalige recreatie, toerisme of andere economische activiteiten. Op kleinschalig gebied heeft de gemeente Wieringermeer wel een jachthaven en een bedrijventerrein aan het IJsselmeer en enkele gebruiksfuncties in de vorm van

gemalen en zandwinning, maar het grootste gedeelte van de kust van de gemeente Wieringermeer wordt gevormd door een lange hoge dijk. Hetzelfde geldt voor de gemeente Noordoostpolder. Het recreatie- en woongebied Schokkerhaven aan de zuidkant van de gemeente Noordoostpolder vormt het enige buitendijkse gebied dat direct in contact staat met het IJsselmeer. Het overige land van de gemeente wordt beschermd door hoge dijken. In vergelijking met andere configuraties kennen de beide poldergemeenten wel de functies waterbeheer en buitendijkse gebiedsontwikkeling aan het IJsselmeer. Beide gemeenten zien in het IJsselmeer een belangrijke functie voor de landbouw en beide gemeenten willen graag gebruik maken van het IJsselmeer als plaats voor het bouwen van windmolenparken. Het IJsselmeer is voor de beide gemeenten niet direct van invloed op de economie of inrichting van de gemeente. Wel is het belangrijk voor de gemeenten dat het achterland beschermd blijft tegen overstromingen en dat de overlast als gevolg van kwel beperkt wordt. Opvallend is dat de gemeenten beide wel plannen hebben om het IJsselmeer meer te betrekken bij het beleid van de gemeente. De gemeente Wieringermeer wil het gebied bij Krelingerood ontwikkelen richting het IJsselmeer. Bovendien is de gemeente sterk betrokken bij de ontwikkelingen rond het Wieringerrandmeer, wat overigens volgens de respondent niet direct beïnvloed wordt door een mogelijke peilverandering. De gemeente Noordoostpolder wil graag de Zuiderzeerland ontwikkelen. Dit gebied zal in contact staan met het IJsselmeer. Op die manier kan recreatie en toerisme aan water toch een plaats krijgen in de gemeente Noordoostpolder. Ook op het gebied van waarden ontlopen de gemeenten elkaar niet veel. Landbouw is van essentieel belang in beide gemeenten. Verder bestaan de gemeente uit kleine dorpskernen en één grote kern. Het is niet vreemd dat beide gemeenten zoveel op elkaar lijken, omdat beide polders op een vergelijkbare manier zijn ingericht toen ze werden drooggelegd.

De gemeente Lelystad is ook gelegen in een polder, namelijk de Flevopolder. Ook deze gemeente kent veel landbouwgronden en hoge dijken. Het verschil is dat in de gemeente aan het IJsselmeer de provinciale hoofdstad Lelystad ligt. De gemeente wil deze stad graag uitbreiden en buitendijkse bebouwing in het IJsselmeer behoort tot de mogelijkheden. Bovendien heeft de gemeente Lelystad al veel aan kustontwikkeling gedaan. Zo heeft de gemeente de wijk Lelystad-haven ontwikkeld en de Bataviahaven. Hoewel het grootste gedeelte van de kust tot het Markermeer behoort, ziet de gemeente ook mogelijkheden langs de kust van het IJsselmeer. Vandaar dat de gemeente niet tot de cognitieve configuratie poldergemeenten kan worden gerekend.

Kenmerken Poldergemeenten:

- Sterk op landbouw gericht (landbouwwaarden).
- Waterbeheer is een belangrijke functie.
- Ondanks dat de gemeenten geen actief waterbeheer voeren, hebben ze wel te maken met waterkundige projecten (Wieringerrandmeer en Zuiderzeerland).
- Geen steden of historie langs of aan het IJsselmeer.

#### *7.1.4. Overige gemeenten*

Er zijn nu drie cognitieve configuraties besproken: de cultuur-historische configuratie, de IJssel-Vechtconfiguratie en de polderconfiguratie. Alle drie de configuraties hebben bepaalde kenmerken. Opgemerkt kan worden dat de gemeente Kampen tot meerdere configuraties behoort. Dat betekent dat de gemeente zowel de kenmerken heeft van de ene configuratie als van de andere configuratie. De gemeenten Gaasterlân-Sleat en Lelystad behoren niet bij een configuratie binnen dit onderzoek. Dit heeft te maken met hun unieke cognitieve eigenschappen. Het kan wel zo zijn dat de cognitieve eigenschappen overeen komen met een configuratie die niet meegenomen wordt in dit onderzoek. Hierover zijn in dit onderzoek geen verdere uitspraken over te doen.

## **7.2. Sociale configuraties**

Beelden worden niet alleen beïnvloed door cognitieve eigenschappen, maar ook door interactie. In de theorie is beschreven dat beelden beïnvloed worden door de omgeving waarmee over deze beelden gesproken wordt. Dat wil zeggen dat het netwerk waarin een organisatie zich begeeft mede bepalend is voor het beeld dat een organisatie heeft. In sociale netwerken wordt door intensieve interactie tussen actoren in het netwerk een gezamenlijk beeld gecreëerd. Dit beeld kan anders zijn dan op basis van cognitieve eigenschappen verwacht kan worden. Vandaar dat in deze paragraaf de verschillende sociale configuraties tussen de gemeenten rond het IJsselmeergebied besproken worden.

De sociale configuraties zijn bepaald aan de hand de beantwoording van de respondenten op de vraag of ze contact hadden met andere gemeenten over waterbeleid en over het Deltaprogramma IJsselmeergebied. In de empirie is per gemeente aangegeven wat de beantwoording van de gemeente was op de vraag of er contact is met andere gemeenten. Dit contact voldoet aan de omschrijving die gegeven is in de operationalisering. In tabel 20 is dit schematisch weergegeven. Zoals uit de tabel blijkt, zijn er drie netwerken te herkennen van gemeenten die aangeven met elkaar in contact te zijn over waterbeleid, het groene netwerk, het blauwe netwerk en het paarse netwerk. In de volgende paragraaf worden deze netwerken toegelicht.



	Kampen	Zwartewaterland	Zwolle	Enkhuizen	Medemblik	Noordoostpolder	Steenwijkerland	Gaasterlân-Sleat	Lelystad	Urk
Kampen	Geen contact	Groene netwerk	Groene netwerk	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact
Zwartewaterland	Groene netwerk	Geen contact	Groene netwerk	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact
Zwolle	Groene netwerk	Groene netwerk	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact
Enkhuizen	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Blauwe netwerk	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact
Medemblik	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Blauwe netwerk	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact
Noordoostpolder	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Paarse netwerk	Geen contact	Geen contact	Geen contact
Steenwijkerland	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Paarse netwerk	Geen contact	Geen contact	Geen contact
Gaasterlân-Sleat	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Niet van toepassing	Geen contact
Lelystad	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Niet van toepassing
Urk	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Geen contact	Niet van toepassing

Tabel 20: Sociale contacten en sociale configuraties

Legenda

- = Groene netwerk: IJssel-Vechtdelta
- = Blauwe netwerk: Westfriese gemeenten
- = Paarse netwerk: Zuyderzeerland
- = Geen contact
- = Niet van toepassing



**Figuur 7: Sociale configuraties**

#### 7.2.1. IJssel-Vechtdelta

De eerste sociale configuratie die wordt onderscheiden is tussen de gemeenten Kampen, Zwolle en Zwartewaterland. De drie gemeenten zijn buurgemeenten gelegen in de IJssel-Vechtdelta. Alle drie de gemeenten geven aan dat ze veel contact hebben met elkaar. Zwartewaterland spreekt over het vergroten van de efficiëntie tussen de drie gemeenten om aan het grote aantal participatieaanvragen te kunnen voldoen. De gemeente Zwolle geeft aan dat er een verschuiving binnen de gemeente heeft plaatsgevonden van een blik stroomopwaarts naar een blik stroomafwaarts. De gemeente Kampen geeft aan dat er op initiatief van de provincie en het waterschap al diverse gezamenlijke onderzoeken zijn verricht. Ook worden de drie gemeenten regelmatig betrokken bij overleggen waarbij het gaat over waterveiligheid in de provincie, met name over de IJssel-Vechtdelta.

Sociale Configuratie IJssel-Vechtdelta	
Onderling contact	Alle drie de gemeenten geven aan dat ze goed contact hebben met elkaar. Ze komen elkaar vaak tegen bij verschillende projecten.
Watergerelateerd contact	De provincie Overijssel stimuleert de drie gemeenten om regionale waterproblemen integraal aan te pakken.
In 2010	Alle drie de gemeenten geven aan dat ze met elkaar in overleg treden in het kader van de IJssel-Vechtdelta en de opgaven. Deze overleggen worden intensiever naarmate er steeds meer aandacht komt voor de IJssel-Vechtdelta vanuit de Deelprogramma's IJsselmeergebied en Rivieren.

**Tabel 21: IJssel-Vechtdelta (sociaal)**

De provincie Overijssel is actief bezig samen met de regionale overheden om de provincie Overijssel klaar te maken voor klimaatveranderingen (Provincie Overijssel, 2010). Die betrokkenheid uit zich ook bestuurlijk, aangezien een gedeputeerde van de provincie lid is van de Bestuurlijke Kerngroep van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Verschillende maatregelen binnen de provincie ter verbetering van de waterveiligheid zijn er al genomen of staan op de agenda. De provincie heeft

gemeente onder andere verplicht bij bestemmingsplannen een overstromingsrisicoparagraaf toe te voegen. De provincie betreft de gemeenten bij het ontwikkelen en inspelen op klimaatveranderingen. Vandaar dat de betrokken medewerkers van de gemeenten elkaar constant tegen komen.

Maar niet alleen vanwege de initiatieven van de provincie vinden de verschillende gemeenten elkaar. Tussen Kampen en Zwolle vindt er op verschillende vlakken al overleg plaats omdat beide gemeenten een samenwerkingsverband zijn aangegaan. Deze samenwerking bestaat onder de naam Zwolle Kampen Netwerkstad (ZKN) en richt zich vooral op het terrein van wonen, werken, bereikbaarheid en ruimte ([www.zwollekampennetwerkstad.nl](http://www.zwollekampennetwerkstad.nl)). Wel geeft de gemeente Zwolle aan dat de samenwerking door het rapport van de commissie Veerman en de komst van het Deltaprogramma IJsselmeergebied sterk is geïntensiveerd. Bestuurlijk vindt er overigens nog weinig samenwerking plaats.

### 7.2.2. Westfriesse gemeenten

Sociale Configuratie West-Friesland	
Onderling contact	Zowel de gemeente Medemblik, als de gemeente Enkhuizen geven aan via de VVRE contact te hebben met de gemeenten in West-Friesland
Watergerelateerd contact	Water is een onderdeel van de VVRE-overleggen.
In 2010	De gemeente Enkhuizen geeft aan dat de VVRE een goed platform is voor de gebiedsverkenningen omdat ze regelmatig overleg voeren. De gemeente Medemblik onderschrijft dit.

**Tabel 22: West-Friesland**

Als laatste sociale configuratie in dit onderzoek wordt de configuratie rond de Westfriesse gemeenten besproken. West-Friesland is een regio in Noord-Holland waar 12 gemeenten deel van uitmaken waaronder Enkhuizen, Medemblik, Andijk en Wervershoof. De regio kent een lange traditie van samenwerken en een eigen identiteit. West-Friesland heeft zelfs een eigen vlag en volkslied. Van 1968 tot 2005 bestond er ook een formeel samenwerkingsverband onder de naam Samenwerkingsorgaan West-Friesland (SOW). Door schaalvergrotingen, verschillen van inzicht en de behoefte aan een meer directe aansturing is er in 2004 door de gemeenteraden voor gekozen om het samenwerkingsverband op te heffen (Gemeente Hoorn, 2004). Dit wil niet zeggen dat er een einde is gekomen aan de samenwerking. Er bestaat nog steeds ambtelijke en bestuurlijke samenwerking in de VVRE (Verkeer en vervoer, Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Economie), waar met name de ruimtelijke ordeningsplannen van de gemeente op elkaar worden afgestemd. In de VVRE zijn de gemeenten Andijk, Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer, Stede Broec en Wervershoof vertegenwoordigd. Deze samenwerking tussen de Westfriesse gemeenten bestaat al sinds lange tijd en er is een groot onderling vertrouwen. In dit verband wordt er ook gesproken over het thema water en over het Deltaprogramma. Opvallend is dat ook Hoorn en Drechterland die beiden gelegen zijn aan het Markermeer meepraten en informatie delen. Dit komt omdat West-Friesland op het vlak van economie als één gebied wordt beschouwd door de respondenten uit West-Friesland. De respondent van de gemeente Enkhuizen geeft ook aan dat hij samenwerking als een noodzaak ziet om de belangen van de regio goed te kunnen behartigen binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Overigens wordt er onderling tussen de gemeente nog geen actie ondernomen om een gezamenlijk standpunt naar buiten te dragen.

### 7.2.3. Zuyderzeerland

Sociale Configuratie Zuyderzeerland	
Onderling contact	Zowel de gemeente Noordoostpolder, als de gemeente Steenwijkerland hebben aangegeven gezamenlijk bezig te zijn met de ontwikkeling van de

	Zuyderzeerland.
Watergerelateerd overleg	De Zuyderzeerland kan een functie vervullen voor het bergen van overtollig water bij het stijgen van het IJsselmeer. Dit is echter niet de belangrijkste doelstelling van de Zuyderzeerland.
In 2010	Er is niet bekend of er nog regelmatig overleg plaatsvindt. In februari 2010 vonden er inspraakavonden plaats voor bewoners en momenteel vinden de gebiedsverkenning Zuyderzeerland plaats.

**Tabel 23: Zuyderzeerland**

De gemeenten Noordoostpolder, Steenwijkerland en Lemsterland spreken gezamenlijk over het aanleggen van de Zuyderzeerland om het gebied in het noordoosten van de Noordoostpolder een economische impuls te geven. In februari 2010 hebben er inspraakavonden plaatsgevonden. De Zuyderzeerland kan een kans zijn voor het bergen van een grote hoeveelheid water als het peil van het IJsselmeer hoog staat. Hierdoor is de link tussen de Zuyderzeerland en het Deltaprogramma IJsselmeergebied door de betrokken gemeenten snel gemaakt. Omdat alle drie gemeenten graag de Zuyderzeerland willen ontwikkelen werken ze samen aan de totstandkoming. Hiervoor hebben ze echter ook hulp nodig van andere overheden. Vandaar dat de gemeenten in een sociale configuratie optreden om de opgaven in het Deltaprogramma IJsselmeergebied te koppelen aan de te ontwikkelen Zuyderzeerland. De basis voor deze configuratie is echter wel klein, omdat deze alleen gebaseerd is op de Zuyderzeerland. Als één van de gemeenten besluit om de Zuyderzeerland niet meer als urgent te beschouwen, valt de configuratie uiteen.

#### 7.2.4. Overige gemeenten

Uit de drie configuraties blijkt dat veel gemeente op een of andere manier samenwerken met andere gemeenten of andere overheden. Hierdoor vindt er veel interactie plaats over het Deltaprogramma IJsselmeergebied en de voorgenomen peilverandering. Toch zijn er een aantal gemeenten die niet binnen één van de genoemde sociale configuraties vallen. Dit zijn de gemeente Gaasterlân-Sleat, de gemeente Lelystad, de gemeente Urk en de gemeente Wieringermeer. Dit heeft verschillende oorzaken. In de provincie Flevoland is wel een verleden van samenwerking over water in de polders. In het verleden bestond het Flevolands Ambtelijk Wateroverleg (FAWO) en haar bestuurlijke tegenhanger (FBWO). Deze overleggen blijken bij navraag bij een medewerker van het waterschap Zuiderzeeland niet meer structureel actief maar kunnen wel tot een configuratie leiden tussen Lelystad en Noordoostpolder. De gemeente Lelystad heeft wel regelmatig contact met de gemeente Almere en Noord-Hollandse Markermeergemeenten over de Toekomst Markermeer IJmeer (TMIJ) en andere projecten ter stimulering van de economische regio Amsterdam-Almere. De gemeente Urk geeft aan weinig contact met buurgemeenten te hebben vanwege verschillen in problematiek en opvattingen. Wel zoekt de gemeente Urk contact met gemeenten die vergelijkbare problemen ondervinden zoals de gemeente Medemblik. Er zijn geen signalen bekend dat er contact is geweest tussen de gemeenten. Uit de beantwoording van de respondenten van de gemeente Wieringermeer blijkt dat de gemeente sterk is gericht op de gemeenten Wieringen, Anna Paulowna en Niedorp waarmee het gaat fuseren. Voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied kijkt de gemeente wel naar de andere Noord-Hollandse gemeenten langs de IJsselmeerkust. De gemeente is van plan aan te schuiven bij de Westfriese sociale configuratie in het kader van de gebiedsverkenningen van het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Tot slot van de sociale configuraties wordt er nog stilgestaan bij de mogelijke veranderingen die plaatsvinden vanwege de gebiedsverkenningen. Het Deltaprogramma IJsselmeergebied heeft zoals gezegd het IJsselmeergebied ingedeeld in verschillende regio's, waar vanaf juni 2010 de gebiedsverkenningen van start zijn gegaan. Deze gebiedsverkenningen hebben invloed op de sociale configuraties zoals hierboven beschreven. In hoofdstuk 8 wordt stilgestaan bij het regioproces zoals

het Deltaprogramma IJsselmeergebied dat heeft ingericht en de invloed die dit heeft op de sociale configuraties.

### 7.3. Overeenkomsten en verschillen in beelden

In de vorige twee paragrafen is ingegaan op de cognitieve en sociale configuraties die tijdens dit onderzoek rond het IJsselmeer gevonden zijn. In deze paragraaf zal gekeken worden naar de overeenkomsten en verschillen in de beelden van de actoren zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. Na deze paragraaf hebben we in dit hoofdstuk de configuraties besproken en de verschillen en overeenkomsten in de beelden behandeld. De volgende stap is om te analyseren hoe deze verschillen en overeenkomsten te verklaren zijn in termen van de hierboven beschreven configuraties. De overeenkomsten en verschillen zullen per beeldonderdeel behandeld worden. Dit betekent dat er gekeken worden naar het beeld over de opgaven, beeld over de oplossing, beeld over de gevolgen en het beeld over het proces.

#### 7.3.1. Opgaven: Veiligheid en zoetwater

Beeld over het opgaven	
<b>Enkhuizen</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Gaasterlân-Sleat</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Kampen</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Lelystad</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Medemblik</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> <li>- Onduidelijkheid over gevolgen klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Noordoostpolder</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> <li>- Onduidelijkheid over gevolgen klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Steenwijkerland</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Urk</b>	Negatief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urgentie voor klimaatveranderingen niet aanwezig, lokaal belang boven nationaal belang</li> </ul>
<b>Wieringermeer</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Zwartewaterland</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> <li>- Onduidelijkheid over gevolgen klimaatveranderingen</li> </ul>
<b>Zwolle</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klimaatveranderingen worden niet ter discussie gesteld, de gemeente ziet de noodzaak in om te anticiperen op klimaatveranderingen</li> </ul>

Tabel 24: Beeld over de opgaven

De Deltacommissie 2008 heeft in haar rapport *Samen Werken met Water* (2008) aangegeven dat vrijwel onomstreden is dat de aarde opwarmt. Ook is de zeespiegel de afgelopen 100 jaar met 20 centimeter gestegen. De commissie gaat bij haar adviezen uit van wetenschappelijke studies van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het KNMI. Daarin wordt aangenomen dat de aarde verder opwarmt en dat de zeespiegel verder zal stijgen. Het kabinet heeft daarom de commissie gevraagd een advies uit te brengen over de manier waarop Nederland zich kan voorbereiden op deze klimaatveranderingen en de gevaren voor de waterveiligheid en zoetwatervoorziening die de veranderingen met zich meebrengen (Deltacommissie 2008, 2008).

Bij de gemeenten in dit onderzoek is nagegaan wat hun beeld is over de opgaven van klimaatveranderingen. Dit is immers de basis voor het advies van de commissie om het IJsselmeerpeil met 1,5 meter te verhogen. Uit tabel 24 blijkt dat bijna alle gemeenten geven aan dat ze niet twijfelen aan de gegevens van de wetenschappelijke studies dat er klimaatveranderingen optreden. De gemeenten beschouwen klimaatveranderingen als een nationaal probleem, waar Nederland op in moet spelen. Het wordt door bijna alle gemeenten onderschreven dat het goed is dat er nagedacht wordt over de manier waarop Nederland zich kan voorbereiden op de komende klimaatveranderingen en de daarmee samenhangende opgaven van waterveiligheid en zoetwater. Bovendien geeft de respondent van de gemeente Zwartewaterland aan dat het niet aan een kleine gemeente is om internationaal erkende onderzoeksinstituten tegen te spreken. Het Deltaprogramma gebeurt immers niet voor niets. De enige gemeente die zich hier niet in kan vinden is de gemeente Urk. De respondent van de gemeente geeft aan dat waterveiligheid en zoetwater nog geen belangrijke onderwerpen zijn in de gemeente. De urgentie voor de opgaven is laag bij zowel de gemeente als bij de inwoners van Urk. Dit komt omdat de beschreven problemen met waterveiligheid en zoetwatertekorten in de gemeente nog niet ondervonden worden. Zolang de nationale problemen niet worden ondervonden wil de gemeente geen grote landelijke maatregelen nemen om in te spelen op mogelijke problemen in de verre toekomst. Zoals gezegd hebben alle andere gemeenten wel het beeld dat er iets gedaan moet worden om Nederland klaar te maken voor klimaatveranderingen.

Toch zetten een aantal gemeenten nog wel vraagtekens bij wat klimaatveranderingen gaan betekenen in de toekomst. De gemeenten Medemblik, Noordoostpolder, Zwartewaterland en Urk geven aan dat er nog veel onduidelijkheid heerst over de gevolgen van klimaatveranderingen. Er zijn veel vragen waar nog geen duidelijk antwoord op gegeven kan worden. Bijvoorbeeld hoeveel zal de zeespiegel stijgen? Wat betekent een zeespiegelstijging voor de hoeveelheid zoute kwel? Hoeveel zoetwater is er in de toekomst nodig in droge zomers? Wat betekenen klimaatveranderingen voor de natuurgebieden in de gemeenten? De gemeenten zien graag dat deze vragen over de gevolgen van klimaatveranderingen beter gekwantificeerd worden. Nu blijft nog erg onduidelijk wat klimaatveranderingen nu precies betekenen voor Nederland.

Dat alle gemeenten afgezien van de gemeente Urk het eens zijn met het kabinet dat het goed is om na te denken over klimaatveranderingen, wil nog niet zeggen dat de gemeenten het ook eens zijn met de aanbeveling van de Deltacommissie 2008 om het IJsselmeerpeil met 1,5 meter te verhogen voor de waterveiligheid en de zoetwatervoorraad. Alle gemeenten geven aan dat een peilverandering veel consequenties kan hebben, waarvan de gevolgen nog niet duidelijk zijn. Hier zal dieper op worden ingegaan in de volgende paragraaf.

### *7.3.2. Veel negatieve gevolgen, weinig kansen*

Centraal in de antwoorden van de respondenten als het gaat over een peilverandering in het IJsselmeer zijn de risico's of consequenties die een peilverandering voor gemeenten kan hebben. Afgaande op de antwoorden van de respondenten zijn er een groot aantal risico's, die een peilverandering met zich mee kan brengen (zie tabel 25). In de empirie is al stilgestaan welke

negatieve gevolgen respondenten apart voor elke gemeente ziet. In deze paragraaf zal duidelijk worden welke gemeente vergelijkbare gevolgen zien en welke gemeente sterk van elkaar verschillen.

De gemeenten Enkhuzen en Medemblik geven aan dat een peilverandering grote negatieve gevolgen kan hebben voor de lokale economie. Door een peilverandering moeten er maatregelen genomen worden om wateroverlast tegen te gaan. Worden deze maatregelen niet genomen dan komen de vooroevers, havens en delen van de historische binnenstad onder water te staan. Deze maatregelen hebben echter grote gevolgen voor de gemeenten als toeristische trekpleisters. De directe verbinding tussen de havens in de steden en het IJsselmeer wordt jaarlijks door vele plezierboten gebruikt. Als deze directe verbinding verdwijnt, kan dat de gemeenten minder aantrekkelijk maken voor pleziervaart en de zeilsport. Ook zien deze gemeenten negatieve gevolgen voor de historische waarden, zoals de Westfriese Omringdijk.

Ook in de IJssel-Vechtdelta speelt de historische kwaliteit mee. De binnenstad van de gemeente Zwolle ligt buitendijks. Een peilverandering in het IJsselmeer kan voor wateroverlast zorgen in deze binnenstad. De gemeente Kampen ziet negatieve gevolgen voor zowel de lokale economie in de vorm van werkhavens en recreatievaart, als voor de historische binnenstad. Voor de IJssel-Vechtdelta is waterveiligheid echter van groter belang dan de negatieve gevolgen voor de economie. De gemeenten Kampen, Zwartewaterland en Zwolle hebben in het verleden veel last gehad van hoog water en een peilverandering kan de veiligheidsproblematiek weer verergeren.

De gemeente Urk ziet ook grote negatieve gevolgen voor de lokale economie. De havens in de gemeente zijn gebouwd op het huidige peil. Een peilverandering betekent dat deze havens niet bruikbaar meer zijn. Omdat de gemeente veel belang hecht aan de visserij en werkgelegenheid in de haven zien ze een peilverandering niet zitten.

Andere gemeenten wijzen meer op de negatieve gevolgen voor toename van kwel en hogere grondwaterstanden. In de gemeenten Zwartewaterland, Kampen en Zwolle is al sprake van een relatief hoog grondwaterpeil ten opzichte van andere gemeenten. Als het grondwaterpeil stijgt als gevolg van een hoger IJsselmeerpeil veroorzaakt dit overlast in de kelders, huizen en straten van de gemeente. Als het grondwater daalt als gevolg van uitzakken kunnen oude historische gebouwen gaan verzakken omdat de funderingen uitdrogen. Voor de gemeenten Noordoostpolder en Wieringermeer geldt dat er gevolgen kunnen zijn voor de hoeveelheid kwel die de polders in stroomt. Door een hoger IJsselmeerpeil kan de druk onder de dijken toenemen waardoor er meer kwel onder de dijken doorstroomt. Dit kan vernatting van de polders achter de dijken veroorzaken. Bovendien is er sprake van zoute kwel in het noorden van Noord-Holland. Zoute kwel is slecht voor veel gewassen.

Gevolgen	Gemeenten
<b>Negatieve gevolgen</b>	
Overstroming buitendijkse havens	Kampen, Lelystad, Medemblik, Noordoostpolder, Wieringermeer
Verlies van werkgelegenheid in havens	Lelystad, Urk
Veiligheid van het stadscentrum	Kampen, Medemblik, Zwolle
Uitvoeren van kustvisie	Lelystad
Afwatering van overtollig water uit de grachten	Zwartewaterland
Verhoging van het grondwaterpeil	Kampen, Zwartewaterland, Zwolle
Verzakken van historische binnenstad bij uitzakken peil	Kampen, Zwolle
Verdrinking van buitendijkse natuur	Gaasterlân-Sleat, Kampen
Verdrinking van binnendijkse natuur	Zwolle
Vernatting van binnendijkse polders en natuur	Steenwijkerland, Zwartewaterland

Toename kwel in polders	Lelystad, Noordoostpolder, Wieringermeer
Verandering van kwetsbaar hydrologisch systeem	Zwartewaterland
Overstroming van pas aangelegde vooroever	Medemblik
Afname toerisme en recreatiemogelijkheden	Medemblik, Noordoostpolder
Uitbereiding toerisme en recreatie	Noordoostpolder, Wieringermeer
Aanpassing van historische monumenten	Medemblik
Verlies karakter oude eiland	Urk
Aantasting dorpsgezicht	Urk
Positie als zeilsportcentrum	Medemblik
Innamepunten voor drink- en koelwater	Medemblik
<b>Positieve gevolgen</b>	
Herontwikkeling kustzone	Gaasterlân-Sleat, Lelystad, Wieringermeer
Ontwikkelen van de Zuyderzeerland	Noordoostpolder, Steenwijkerland
Water integreren in toekomstige woningbouw	Zwolle

**Tabel 25: Beeld over de gevolgen en kansen**

Een hoger IJsselmeerpeil heeft ook negatieve gevolgen voor de natuur. Natuurgebieden langs de kust van Gaasterlân-Sleat zullen verdrinken. Dit geldt ook voor de buitendijkse natuurwaarden in het Zwarte Meer en de IJssel-Vechtdelta bij de gemeente Kampen. Ook binnendijks zijn er gevolgen voor de natuur. Door kwel, grondwater of het gebrek aan wateraanvoer of afvoer kan het waterpeil in de natuurgebieden in Steenwijkerland mogelijk niet meer gehandhaafd worden. De natuur zal vernatten of verdrogen. Opvallend is dat de respondenten bij de drie gemeenten deze negatieve gevolgen wel aangeven, maar erbij opmerken dat natuur ook zonder peilverandering sterk afhankelijk is aan klimaatveranderingen. De natuur zal er in de toekomst mogelijk anders uit komen te zien, of er nu een peilverandering plaatsvindt of niet. Het is wel belangrijk volgens de respondenten om hierover na te denken.

Het was voor de respondenten niet makkelijk kansen te zien bij een peilverandering. De enige echte mogelijk positieve gevolgen die genoemd werd, was door de gemeenten Noordoostpolder en Steenwijkerland over de ontwikkeling van de Zuyderzeerland. De gemeente Steenwijkerland zag ook wel kansen voor recreatie als er meer en dieper water beschikbaar was bij de stadjes Vollenhove en Blokzijl. De respondent van de gemeente Zwolle gaf aan dat er in de gemeente wel vaak gekeken werd naar de kansen die een project met zich meebrengt, maar dat was in dit geval erg moeilijk. In Zwolle zagen stedenbouwkundigen uitdagingen om water en woningbouw beter te combineren. Wel werd er aangegeven dat deze kansen vaak ver gezocht waren en niet gelijk op het netvlies staan bij bestuurders als ze te maken krijgen met een peilverandering. De gemeente Wieringermeer gaf aan dat er een kans is om een nieuwe structuurvisie te ontwikkelen met plannen voor de IJsselmeerkust. Ook de respondent van de gemeente Gaasterlân-Sleat zag persoonlijk wel mogelijkheden om de kust een nieuwe inrichting te geven. In Lelystad wil men graag de Kustvisie ontwikkelen, waarvoor een behoudend peilbeheer in het Markermeer veel kansen oplevert.

### 7.3.3. *Proces: Meedoen is belangrijk*

Als het over het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied gaat, geven alle respondenten behalve de respondent van de gemeente Urk aan dat het voor de gemeente belangrijk is om mee te doen, mee te denken en mee te praten. Ze tonen zich bereid om te participeren in het proces. De rede hiervoor is dat de gemeenten het belangrijk vinden dat onderwerpen waar de gemeenten belang aan hechten in het proces aan bod komen. Ook zijn de gemeenten het erover eens dat de



waterhuishoudkundige zaken door de waterschappen of externe partijen geregeld moeten worden en de lokale gevolgen door de gemeenten in kaart gebracht kunnen worden.

<b>Beeld over het proces</b>	
<b>Enkhuizen</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> <li>- Gemeenten staan voor lokaal belang</li> <li>- Samenwerking is belangrijk</li> </ul>
<b>Gaasterlân-Sleat</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> <li>- Reactie op het ontwerp Nationaal Waterplan (2009): Wat is de noodzaak van een peilverandering</li> <li>- Bijhouden van het proces is moeilijk</li> <li>- Ontwikkelingen blijven volgen als gemeente</li> </ul>
<b>Kampen</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> <li>- Veel informatie beschikbaar</li> <li>- Kan nu weinig concreets gebeuren omdat nog veel onduidelijkheid is</li> <li>- Bewuster maken bewoners</li> <li>- Veel informatie en participatie drukken wel zwaar op capaciteit gemeente</li> <li>- Oog blijven voor de risico's</li> </ul>
<b>Lelystad</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie en samenwerking van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> <li>- Houden de ontwikkelingen goed in de gaten</li> </ul>
<b>Medemblik</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie en samenwerking van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> </ul>
<b>Noordoostpolder</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie en samenwerking van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> </ul>
<b>Steenwijkerland</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie en samenwerking van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> </ul>
<b>Urk</b>	Negatief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proces loopt al, gemeenten kunnen nu pas aanhaken</li> <li>- Geen ruimte voor discussie over randvoorwaarden</li> <li>- Beperkte capaciteit en middelen van gemeente</li> <li>- Zeer beperkte invloed van gemeente</li> </ul>
<b>Wieringermeer</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> <li>- Ingewikkeld proces</li> <li>- Onduidelijke rol bestuurder</li> </ul>
<b>Zwartewaterland</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> <li>- Kennisvragen door ingenieursbureaus en waterschappen</li> </ul>
<b>Zwolle</b>	Positief <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie en samenwerking van de gemeenten is essentieel voor de gebiedsinbreng</li> <li>- Discussie peilbeheer wordt inhoudelijk gevoerd</li> <li>- Omschakeling korte termijn naar lange termijn kost tijd</li> </ul>

Tabel 26: Beeld over het proces

Er wordt door de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Kampen, Urk, Wieringermeer en Zwartewaterland wel aangegeven dat er sprake is van veel aanvragen om te participeren in waterprojecten. Het Deltaprogramma wordt gezien als een ingewikkeld proces dat gezamenlijk met andere watergerelateerde projecten zwaar drukt op de capaciteit en middelen van de vaak kleine gemeenten. Dit maakt het volgen van het proces erg lastig. Ook de hoeveelheid informatie die de gemeenten te verwerken krijgen, maakt het proces ingewikkeld.

De gemeente Urk is de enige gemeente die zoals de respondent aangeeft de hakken in het zand zet. De rede hiervoor is dat de gemeente het beeld heeft dat ze moeten aanhaken bij een rijdende trein. Het proces van het Deltaprogramma is ingezet toen het kabinet besloot de Deltacommissie aan te stellen. Van toen tot de start van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is er niemand geweest die de gemeente gevraagd heeft te participeren, terwijl er wel een ontwerp Nationaal Waterplan is opgesteld. De gemeente is het niet eens met de uitgangspunten van het Deltaprogramma IJsselmeergebied en geeft daarom aan er alles aan te doen om een peilverandering tegen te gaan.

Over de manier waarop het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied tot nu toe verloopt zijn alle gemeenten behalve Urk positief. Het regioproces wordt gezien als een goede manier om de gevolgen van een peilverandering in beeld te krijgen en de samenwerking vorm te geven. Wel wordt erop gewezen dat het essentieel is om alle gevolgen in beeld te hebben voor er gesproken kan worden over mogelijke oplossingen, maatregelen of beslissingen.

#### 7.3.4. *Anderhalve meter peilstijging is onmogelijk*

De manier waarop de commissie Veerman de 1,5 meter peilstijging in het IJsselmeer heeft voorgesteld is als een bom ingeslagen bij lokale en regionale partijen. Overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers zijn enorm geschrokken van de voorstellen van de commissie Veerman. Daarnaast is de ontkoppeling tussen het Markermeer en IJsselmeer op veel onbegrip gestuit bij de gemeenten rond het IJsselmeer. De gemeenten Medemblik, Enkhuizen, Urk en de Friese IJsselmeerregio geven aan dat ze de noodzaak van de ontkoppeling niet onderschrijven. Ze maken een duidelijk onderscheid tussen noodzakelijke beslissingen en politiek-bestuurlijke beslissingen. Noodzakelijke beslissingen zijn beslissingen die gegeven de kennis over het watersysteem en de klimaatveranderingen noodzakelijk zijn om door te zetten. Politiek-inhoudelijke beslissingen worden gezien als de keuze voor een alternatief boven andere alternatieven. De gemeenten zullen vooral letten op de onderbouwing van deze keuzes.

<b>Beeld over de oplossing</b>		
<b>Enkhuizen</b>	Peilstijging van 1,5 meter Peilverandering als oplossing  Aandacht voor andere oplossingen	<i>Negatief</i> <i>Gematigd</i> - Er moet bij het zoeken naar een oplossing een duidelijk onderscheid zijn tussen inhoudelijke en politiek-bestuurlijke beslissingen.  <i>Geen</i>
<b>Gaasterlân-Sleat</b>	Peilstijging van 1,5 meter Peilverandering als oplossing Aandacht voor andere oplossingen	<i>Negatief</i> <i>Gematigd</i> <i>Geen</i>
<b>Kampen</b>	Peilstijging van 1,5 meter Peilverandering als oplossing Aandacht voor andere oplossingen	<i>Negatief</i> <i>Positief</i> <i>Geen</i>

<b>Lelystad</b>	Peilstijging van 1,5 meter Peilverandering als oplossing Aandacht voor andere oplossingen	<i>Negatief</i> <i>Positief</i> <i>Geen</i>
<b>Medemblik</b>	Peilstijging van 1,5 meter  Peilverandering als oplossing  Aandacht voor andere oplossingen	<i>Negatief</i> - Anderhalve meter is desastreus, oplossing zal waarschijnlijk lager liggen. <i>Gematigd</i> - Er moet bij het zoeken naar een oplossing een duidelijk onderscheid zijn tussen inhoudelijke en politiek-bestuurlijke beslissingen. <i>Ja</i> - Open staan voor alternatieve oplossingen naast peilverandering. - Bijvoorbeeld grootschalige waterberging.
<b>Noordoostpolder</b>	Peilstijging van 1,5 meter Peilverandering als oplossing  Aandacht voor andere oplossingen	<i>Negatief</i> <i>Gematigd</i> - Veel onduidelikheden over een peilstijging. - Problemen niet afwentelen zonder een passende oplossing. <i>Ja</i> - Er moet onderzoek verricht worden naar alternatieve oplossingen.
<b>Steenwijkerland</b>	Peilstijging van 1,5 meter  Peilverandering als oplossing  Aandacht voor andere oplossingen	<i>Gematigd</i> - Consequenties van een peilstijging zijn nog niet te overzien. <i>Gematigd</i> - Er moeten voldoende maatregelen komen om gebied droog te houden. <i>Nee</i>
<b>Urk</b>	Peilstijging van 1,5 meter  Peilverandering als oplossing  Aandacht voor andere oplossingen	<i>Negatief</i> - Anderhalve meter peilstijging is niet bespreekbaar. <i>Negatief</i> - Zolang de opgaven niet beter onderbouwd zijn, zal Urk tegen een peilverandering zijn. <i>Ja</i> - Aandacht voor alternatieve oplossingen. - Bijvoorbeeld in Europees verband.
<b>Wieringermeer</b>	Peilstijging van 1,5 meter  Peilverandering als oplossing  Aandacht voor andere oplossingen	<i>Gematigd</i> - Anderhalve meter peilstijging is waarschijnlijk te veel. <i>Gematigd</i> - Er zal een pragmatisch en flexibel peilbeheer als oplossing moeten komen. <i>Nee</i>
<b>Zwartewaterland</b>	Peilstijging van 1,5 meter Peilverandering als oplossing	<i>Gematigd</i> <i>Gematigd</i>

	Aandacht voor andere oplossingen	<i>Nee</i>
<b>Zwolle</b>	Peilstijging van 1,5 meter	<i>Negatief</i>
	Peilverandering als oplossing	<i>Gematigd</i>
	Aandacht voor andere oplossingen	<i>Nee</i>

**Tabel 27: Beeld over de oplossing**

De gemeenten Urk en de Friese IJsselmeerregio geven aan dat ze de noodzaak van een peilverandering niet onderschrijven, zolang de argumentatie vóór een peilstijging niet duidelijker wordt. De gemeenten geven aan dat er nog geen gedegen onderzoek is gedaan naar andere mogelijke oplossingen, zoals waterberging en internationale samenwerking. De gemeente Urk geeft aan dat er nog geen overtuigende argumentatie gegeven was waarom de nationale belangen van veiligheid en zoetwatervoorziening moeten prevaleren boven de lokale belangen economie, cultuurhistorie en leefbaarheid. Anderhalve meter peilstijging wordt door alle gemeenten gezien als zeer onwenselijk en door enkele als onmogelijk als men de leefbaarheid van de omgeving wil behouden. Er zal onderzoek verricht moeten worden naar welke peilveranderingen er wel mogelijk zijn.

#### 7.3.5. Conclusie verschillen en overeenkomsten in beelden

Terugkijkend op de analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen de beelden. De grootste verschillen zijn te herkennen in het beeld dat de gemeenten hebben over de gevolgen die een ander peilbeheer in het IJsselmeer met zich meebrengt. De grootste overeenkomsten liggen bij het beeld over de opgaven en bij het beeld over het proces. Bij het beeld over de oplossing zijn de gemeenten eensgezind in hun beeld dat anderhalve meter te veel zal zijn. Het verschil tussen de gemeenten in hun beeld over de oplossing bestaat uit de manier waarop ze reageren op de onderbouwing van de oplossing van een peilverandering die aangedragen worden. Enkele gemeenten vinden deze onderbouwing nog onvoldoende of maken een duidelijk onderscheid tussen noodzakelijke oplossingen en politiek-bestuurlijke keuzes. Andere gemeenten geven aan dat er ook oog moet zijn voor alternatieve oplossingen, zoals grootschalige waterberging of een internationale aanpak. Tot slot zijn er gemeenten die in het peilbeheer wel een oplossing zien, maar aangeven dat deze nog wel technische onderbouwing nodig heeft.

In het volgende hoofdstuk zullen de verschillen tussen de gemeenten verklaard worden aan de hand van overeenkomsten en verschillen in configuraties. Hierbij zal vooral ingegaan worden op de onderdelen van de beelden waar de duidelijkste verschillen in beelden te zien waren. Dat zijn het beeld over de gevolgen en het beeld over de oplossing.

### 7.4. Verschillen in beelden verklaart door configuraties

Eerder in dit hoofdstuk zijn de configuraties besproken en zijn de overeenkomsten en verschillen in beelden uiteen gezet. In deze paragraaf wordt de koppeling gelegd tussen de verschillen in beelden en de onderscheidde configuraties. Dit wordt gedaan aan de hand van het type beelden waar de grootste verschillen zichtbaar zijn tussen de gemeente. De verschillen zijn het zichtbaarst in het beeld over de gevolgen van een peilverandering en het beeld over de oplossingen. Na deze analyse zullen nog enkele speciale posities verklaard worden van gemeenten, zoals die van de gemeente Urk en de gemeente Gaasterlân-Sleat. In de operationalisatie is dieper ingegaan op de manier waarop verschillen in beelden verklaard worden aan de hand van configuraties.

#### 7.4.1. Cognitieve configuraties verklaren beeld op gevolgen

Uit de analyse van de beelden over de gevolgen die de gemeenten zagen blijkt dat er een groot verschil zit tussen de gevolgen die de gemeenten onderscheiden. De gemeenten Enkhuizen, Medemblik en Kampen zien vooral negatieve gevolgen voor de buitendijkse bebouwing die verband houdt met recreatie, toerisme en werkgelegenheid. Ook zien deze gemeenten mogelijke negatieve

gevolgen voor de cultuur-historische waarden van de gemeenten zoals oude binnensteden, monumenten of cultuurbeleving. De gemeenten Zwartewaterland, Steenwijkerland, Zwolle en Kampen zien vooral negatieve gevolgen voor de grondwaterstanden in hun gemeente en negatieve gevolgen voor de watersystemen. De gemeenten Wieringermeer en Noordoostpolder geven juist aan dat ze negatieve gevolgen zien voor de landbouw door de kweldruk. Dit onderscheidt komt sterk overeen met het onderscheid in cognitieve configuraties (tabel 28).

Negatieve gevolgen in cognitieve configuraties		
Cognitieve configuraties	Gemeenten	Beeld over de negatieve gevolgen
Cultuur-Historische havensteden	Enkhuizen Kampen Medemblik Urk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiligheid historische binnensteden</li> <li>- Historische karakter steden</li> <li>- Recreatieve scheepvaart</li> <li>- Buitendijkse bebouwing</li> <li>- Jachthavens</li> <li>- Historische monumenten</li> <li>- Werkgelegenheid in buitendijkse haven</li> </ul>
IJssel-Vechtdelta gemeenten	Kampen Steenwijkerland Zwartewaterland Zwolle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grondwaterstand</li> <li>- Veiligheid steden</li> <li>- Natuur in gemeente</li> <li>- Kwetsbaar hydrologisch systeem</li> </ul>
Poldergemeenten	Noordoostpolder Wieringermeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename kwel in de polders</li> <li>- Uitbereiding van recreatie en toerisme</li> <li>- Vernatting polders en natuurgebieden</li> </ul>
Overige gemeenten	Gaasterlân-Sleat Lelystad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kustontwikkeling</li> <li>- Buitendijks bouwen</li> <li>- Buitendijkse natuur</li> </ul>

**Tabel 28: Negatieve gevolgen in cognitieve configuraties**

Het is niet gek dat de cognitieve configuraties sterk overeen komen met de gevolgen die de gemeenten zien. Het beeld op de gevolgen houden nauw samen met de functies die de gemeenten belangrijk achten en de waarden die de gemeenten toekennen aan het (IJsselmeer)water in de gemeente. De positie van de gemeente Kampen is hierin bijzonder omdat deze gemeente in twee cognitieve configuraties in te delen valt. Enerzijds is de gemeente Kampen vergelijkbaar als gekeken wordt naar de functies en waarden met de andere gemeenten in de Cultuur-Historische Havenstedenconfiguratie. Anderzijds als vooral gekeken wordt naar ervaringen is de gemeente Kampen echter niet vergelijkbaar met de andere steden, maar meer met de IJssel-Vechtdelta, waarin gemeenten veel ervaring hebben met beheer van het watersysteem.

#### 7.4.2. Configuraties verklaren het verschil in beeld over de oplossing

Zoals in de voorgaande paragrafen al naar voren is gekomen zit er een verschil in het beeld over de oplossing als het gaat om de aard van de oplossing. De gemeente Enkhuizen, Medemblik en Urk geven alle drie aan dat ze een onderscheid zien tussen inhoudelijke oplossingen en politiek-bestuurlijke keuzes. Daarnaast geven de gemeenten ook aan dat er nog onderzocht moet worden of er mogelijk alternatieve oplossingen zijn voor de opgaven van het Deltaprogramma IJsselmeergebied naast een verandering van het peilbeheer. In de reactie van de Friese IJsselmeergemeenten op het ontwerp-Nationaal Waterplan onderschrijft ook de gemeente Gaasterlân-Sleat deze beelden. In de

IJssel-Vechtdelta wordt niet zozeer gekeken naar andere mogelijkheden maar naar de maatregelen die in de gemeenten genomen kunnen worden bij een peilverandering. De gemeenten lijken zich te hebben neergelegd bij een peilverandering en zoeken nu naar mogelijke maatregelen in de gemeenten om een peilverandering mogelijk te maken. Vandaar dat ze aangeven dat er nog weinig kennis is over welke maatregelen er mogelijk zijn en welke niet. Bovendien willen de gemeenten weten welke peilverandering er plaats vindt zodat de gemeenten hierop kunnen inspelen. De andere configuraties zijn verdeeld. De gemeente Noordoostpolder sluit zich meer aan bij de gemeenten Enkhuizen, Medemblik en Urk op dit gebied, terwijl de beelden van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lelystad en Wieringermeer meer overeenkomen met de IJssel-Vechtdelta. In het algemeen is het verschil te verklaren door zowel cognitieve configuraties als sociale configuraties. Het verschil in beeld over de aard van de oplossing komt enerzijds overeen met cognitieve configuraties omdat de gemeenten uit de cognitieve configuratie cultuur-historische havensteden (gemeenten Enkhuizen, Medemblik en Urk) vergelijkbare beelden hebben en de cognitieve configuratie van de IJssel-Vechtgemeenten Kampen, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle ook (zie tabel 29). De positie van Kampen is alleen opvallend, omdat het beeld van de gemeente duidelijk niet overeen komt met de gemeenten Enkhuizen, Medemblik en Urk. Ook komen de beelden van de poldergemeenten Wieringermeer en Noordoostpolder niet met elkaar overeen.

Oplossingen in cognitieve configuraties			
Gemeenten	Beeld over de oplossing	Cognitieve configuratie	Sociale configuratie
Enkhuizen Medemblik Urk Noordoostpolder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderscheid tussen inhoudelijke en politiek-bestuurlijke beslissingen</li> <li>- Open staan voor alternatieve oplossingen</li> <li>- Problemen niet afwentelen zonder passende oplossing</li> </ul>	Cultuur- Historische Havensteden	Westfriese gemeenten
Kampen Steenwijkerland Zwartewaterland Zwolle Lelystad Gaasterlân-Sleat Wieringermeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Worden al maatregelen genomen</li> <li>- Problemen niet afwentelen zonder passende oplossing</li> <li>- Gezocht moet worden naar juiste maatregelen</li> <li>- Over mogelijke maatregelen is nog veel onbekend</li> </ul>	IJssel- Vechtdelta (cognitief)	IJssel- Vechtdelta (sociaal)

**Tabel 29: Oplossingen in cognitieve configuraties**

Als de verklaring voor het verschil gezocht wordt in sociale configuraties blijkt dat de sociale configuraties Westfriese gemeenten (Enkhuizen en Medemblik) en IJssel-Vechtdelta (Kampen, Zwartewaterland en Zwolle) duidelijk verschillende beelden hebben over de aard van de oplossing. Er is echter wel een verschil in de sociale configuratie Zuyderzeerland, omdat de gemeente Steenwijkerland niet aan blijkt te sluiten bij de sociale configuratie met Noordoostpolder. Het verschil in beelden is te verklaren door het verschil in cognitieve en sociale configuraties, met enkele uitzonderingen. Dit kan worden verklaard door de dubbelpositie van de gemeente Kampen en door de basis waarop de Zuyderzeerlandconfiguratie is gebaseerd. Het contact tussen Noordoostpolder en Steenwijkerland is alleen gebaseerd op de ontwikkeling van de Zuyderzeerland, terwijl er bij de andere configuraties meer structureel contact is.

#### 7.4.3. *Bijzondere posities: De gemeente Kampen, de gemeente Urk en de Friese IJsselmeerregio*

Uit de voorgaande analyses blijkt dat de gemeente Kampen tot twee verschillende cognitieve configuraties behoort. Enerzijds is de gemeente sterk gericht op de functie recreatie en toerisme en heeft de gemeente grote stedelijke en historische waarden gekoppeld aan de rivier de IJssel. Vandaar dat de gemeente tot de cultuur-historische havenstedenconfiguratie behoort. Maar in tegenstelling

tot de andere gemeenten in deze configuratie heeft de gemeente Kampen ook veel ervaring met waterbeleid. De gemeente is heel actief bezig met het beschermen van de stad tegen wateroverlast en overstromingen. De respondent geeft aan dat er dag en nacht 150 vrijwilligers in de gemeente klaar staan, die bij dreigend hoog water met losse elementen in de oude stadsmuur de kering sluiten. Elk jaar wordt deze procedure geoefend. Bovendien heeft de gemeente Kampen niet alleen oog voor de stedelijke waarden, maar ook waardevolle (buitendijkse) polders en natuurgebieden in het Nationaal Landschap IJsseldelta. Vandaar dat de gemeente ook tot de cognitieve configuratie IJssel-Vechtdelta hoort. Met deze cognitieve dubbelrol kan de gemeente Kampen een centrale rol vervullen als vertegenwoordiger van beide configuraties, daar waar beelden tussen configuraties divergeren. Een voorbeeld hiervan is bij het beeld over de gevolgen, waar de gemeente Kampen oog heeft voor zowel de gevolgen voor de recreatie als voor het waterbeheer. Momenteel vervult de gemeente deze vertegenwoordigersrol nog niet, omdat de gebiedsverkenningen sterk regionaal ingedeeld zijn.

De gemeente Urk heeft op veel onderdelen een ander beeld van het Deltaprogramma IJsselmeergebied dan de andere gemeenten. Het beeld van de opgaven, het beeld van het proces en het beeld van de oplossing van de gemeente wijken sterk af van de overige gemeenten in dit onderzoek. Hiervoor zijn gekeken met de bril van cognitieve en sociale configuraties een aantal verklaringen voor. De gemeente Urk komt op cognitief vlak overeen met andere cultuur-historische steden, maar is daarin weer verschillend door de functie van werkgelegenheid sterk te benadrukken. Bovendien geeft de respondent van de gemeente aan dat de Urk te maken heeft gehad met enkele negatieve ervaringen, zoals het windmolenpark voor de kust van Noordoostpolder en de Europese richtlijnen voor de visserij. De speciale positie van de gemeente Urk is gemakkelijker te verklaren door te kijken naar sociale configuraties. De respondent van de gemeente geeft aan geen samenwerking te hebben op het gebied van het IJsselmeer met andere gemeenten. De gemeente heeft weinig contact met de buurgemeenten vanwege het verschil in cultuur en waarden. Bovendien geeft de respondent aan dat de Urkse gemeenschap erg op zichzelf is en zo min mogelijk bemoeienis van buitenaf wenst. Hierdoor is de gemeente sociaal geïsoleerd. De respondent geeft wel aan medestanders te zoeken in de strijd tegen een peilverandering.

Op 2 juni 2009 hebben de gemeenten Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Wetterskip Fryslân en Provincie Fryslân zich onder de naam Friese IJsselmeerregio in een reactie op het ontwerp-Nationaal Waterplan aangegeven dat ze zeer kritisch zijn over de voorgenomen peilstijging op het IJsselmeer (Provincie Fryslân, 2009). Meer over de inhoud van deze brief wordt beschreven in hoofdstuk 6, onder de gemeente Gaasterlân-Sleat. De brief geeft aan hoe de Friese gemeenten gezamenlijk tegen een peilverandering in het IJsselmeer aan kijken. Opvallend is dat uit de beantwoording van de respondent van de gemeente Gaasterlân-Sleat niet blijkt dat de gemeenten ook op cognitief vlak overeen komen. Integendeel, de respondent geeft aan dat gemeenten wel degelijk verschillen op hun cognitieve eigenschappen. Ervan uitgaande dat het standpunt van de gemeente niet drastisch is veranderd van zomer 2009 tot zomer 2010, is het verschil te verklaren aan de hand van het verschil in sociale en cognitieve configuraties. De gemeente heeft cognitief gezien niet veel functies in het IJsselmeer, behalve voor enkele natuurgebieden. Ook heeft de gemeente geen havens, vrijwel geen recreatie of werkgelegenheid in en rond het IJsselmeer. Vandaar dat het standpunt van de ambtelijke respondent positief noch negatief was tegenover een peilverandering. Toch hebben de Friese IJsselmeergemeenten gezamenlijk aangegeven zeer kritisch te zijn over een peilverandering in het IJsselmeer. Vooral vanwege onvoldoende onderbouwing van de problematiek en het grote aantal aspecten dat nog onderzocht moet worden. Dat de gemeente Gaasterlân-Sleat deze brief mede heeft ondertekend komt mogelijk voort uit de sociale configuratie Friese IJsselmeergemeenten. Het bestuur in de gemeente geeft hiermee aan loyaal te zijn aan de andere Friese gemeenten. Dit duidt op een mogelijke sociale configuratie. De ambtelijke respondent geeft echter aan dat deze sociale configuratie nog erg aftasten is vanwege het verschil in cognitieve eigenschappen van de gemeenten.

#### 7.4.4. *Samengevat*

De cognitieve configuraties verklaren hoe de respondenten van de gemeenten kijken naar de negatieve gevolgen die een peilverandering heeft voor de gemeenten. Maar de beelden van de oplossingen kunnen deels door de cognitieve configuraties verklaard worden en deels door de sociale configuraties. Met deze tussentijdse conclusies zal in het volgende hoofdstuk onderzocht worden hoe het programmabureau om kan gaan met de bestaande configuraties en beelden.



## 8. Interventies

De laatste deelvraag die aan het begin van dit onderzoek werd gesteld is of het mogelijk is voor het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied om het proces van het komen tot een gedeeld beeld kan bevorderen. Nu de beelden van de gemeenten bekend zijn en de achterliggende configuraties geanalyseerd is het mogelijk om deze vraag te beantwoorden. De vraag bestaat uit een aantal onderdelen die apart zullen worden behandeld. Allereerst zal ingegaan worden op de vraag hoe het programmabureau het proces heeft vormgegeven? Daarna zal gekeken worden naar de voorwaarden waaraan de deelnemers van het proces moeten voldoen om beeldmanagement mogelijk te maken. In de laatste paragraaf zullen de interventies één voor één langsgelopen worden om te kijken in hoeverre er al sprake is van een interventie door het programmabureau en welke interventies er nog niet worden toegepast. In het volgende hoofdstuk zullen vervolgens adviezen gegeven worden naar aanleiding van de analyse in het vorige hoofdstuk om de huidige interventies te verbeteren of om nieuwe interventies toe te passen.

Het is niet de bedoeling om in te gaan op de effecten de interventies hebben op het proces. Omdat de gebiedsverkenningen in dezelfde periode als de interviews zijn gestart, namelijk juni 2010, kunnen er geen uitspraken gedaan worden of er al effecten te bemerken zijn naar aanleiding van interventies gepleegd door het programmabureau. Wel kan er vanuit een theoretisch perspectief gereflecteerd worden op de interventies in de conclusie en aanbevelingen.

### 8.1. Rol van het programmabureau

In de theorie is ingegaan op degene die interventies kunnen plegen. Schön en Rein (1994:167) noemen dit 'designers'. Het zijn de ontwerpers van objecten, oplossingen of beleid. In dit onderzoek gaat het over de ontwerpers van het beleidsproces. Er zijn in het Deltaprogramma IJsselmeergebied verschillende designers aan te wijzen. Naast het programmabureau kan de Bestuurlijke Kerngroep aangewezen worden als designer, omdat zij de legitimiteit zijn van het deelprogramma. Of de Deltacommissaris kan aangewezen worden als designer omdat hij voor de samenhang zorgt tussen de verschillende programma's. Ook de opdrachtgever het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kan als designer optreden. Toch is er voor gekozen om het programmabureau als designer eruit te lichten. De rede hiervoor is dat het programmabureau de gebiedsverkenningen waar de onderzochte gemeenten allemaal deel van uitmaken heeft ontworpen. Het programmabureau heeft weliswaar in samenwerking met andere partijen bepaald wat de rol van de gemeenten is in het proces. Vandaar dat er uitgegaan wordt van het programmabureau als designer voor het proces waarin de gemeenten deelnemen.

Het regionale proces, genaamd gebiedsverkenningen, van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is als volgt ontworpen. Momenteel bevindt het Deltaprogramma IJsselmeergebied zich in de eerste fase die verkennend van aard is. Het doel van deze verkennende fase is om alle voordelen en nadelen van verschillende peilscenario's globaal in beeld te brengen. Het gaat hier om de effecten, opgaven en kansen die verschillende scenario's in peilbeheer met zich meebrengen. Omdat het IJsselmeergebied een groot gebied is met veel verschillende belangen heeft het programmabureau het gebied in verschillende regio's verdeeld. Zoals in de casusomschrijving is beschreven, geldt voor het IJsselmeer dat de regio's bestaan uit de Noord-Hollandse IJsselmeerkust, de Friese IJsselmeerkust, de IJssel-Vechtdelta en de Flevolandse IJsselmeerkust. Elke regioproces wordt door de betrokken provincie georganiseerd.

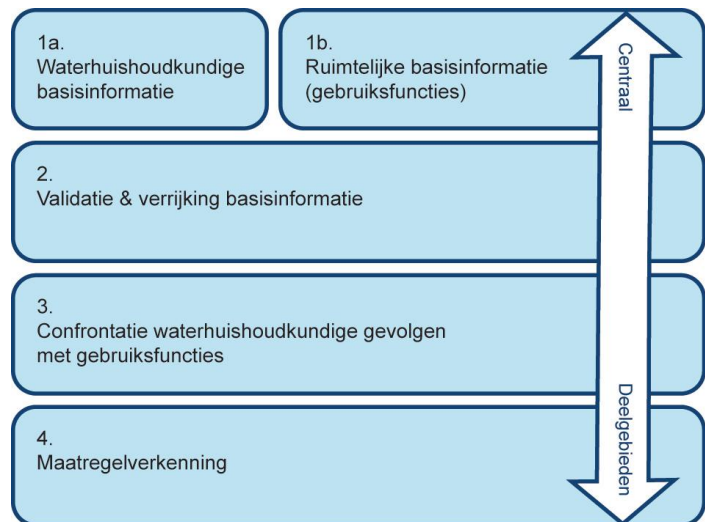
De gebiedsverkenningen moeten leiden tot enerzijds inhoudelijke resultaten over:

- a. waterhuishoudkundige gevolgen van peilverandering in het IJsselmeergebied;
- b. gevolgen van peilverandering voor natuur, ruimtelijke ordening, ruimtelijke kwaliteit en veiligheid;

- c. autonome regionale opgaven die mee gekoppeld kunnen worden;
  - d. knelpunten én kansen die hiervan – in de toekomst - het gevolg kunnen zijn;
  - e. soorten maatregelen (met kostenraming) dat kan worden ingezet om, hetzij de negatieve effecten te verzachten, hetzij de onderkende kansen te benutten.
- (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010b)

Anderzijds moeten de gebiedsverkenningen ook leiden tot procesmatige resultaten in de vorm van draagvlak over de feiten. Op die manier moeten participanten begrip krijgen over elkaars problematiek en belangen.

In figuur 4 ziet u het schema van de processtappen die het programmabureau heeft voorzien om tot deze resultaten te komen. De rol van de gemeenten in dit proces is het actief participeren in de stappen 2, 3 en 4, het inbrengen van hun kennis over autonome opgaven in het gebied en het toetsten en verrijken van de door de waterschappen en provincies gegenereerde basisinformatie. In stap 1a hebben vooral de waterschappen en Rijkswaterstaat een belangrijke rol en in stap 1b de provincies. De rol van het programmabureau is vooral procesmatig



**Figuur 8: Processtappen fase 1**

door de provincies te ondersteunen, de kennisvragen te coördineren en de communicatie tussen de deelgebieden te verzorgen. De gebiedsverkenningen zijn momenteel in volle gang. In de IJsselmeerweek in december 2010 zullen de eerste resultaten worden gepresenteerd en geconfronteerd (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010b).

## 8.2. Voorwaarden voor beeldmanagement

Er zijn vier voorwaarden waar volgens de theorie aan voldaan moet worden wil het proces naar een gedeelde probleempceptie een kans van slagen hebben. De voorwaarden zijn de bereidheid bij de actoren tot frame reflectie (Schön & Rein, 1994:40), de mogelijkheid tot interactie tussen beelden, alle actoren moeten participeren in het proces en nieuwe beelden moeten kunnen ontstaan (Van Buuren, 2006:76). Nu zal geanalyseerd worden of er bij de gemeenten rond het IJsselmeer voldaan wordt aan deze voorwaarden.

### 8.2.1. Bereidheid tot frame reflectie

In de operationalisatie is ingegaan op de voorwaarde van frame reflectie. Hier worden drie stappen onderscheiden waarin frame reflectie verloopt. De eerste stap is dat gemeenten inzien dat er verschillen zijn tussen het eigen beeld en het beeld van anderen. De tweede stap is dat gemeenten deze verschillen zien als ongewenst of problematisch. De derde stap is dat gemeenten bereid zijn hun beelden aan te passen.

Vrijwel alle gemeenten zijn positief over het proces. Tevens zijn ook vrijwel alle gemeenten positief tegenover de aandacht die er is voor klimaatveranderingen en de daarmee samenhangende nationale opgaven voor veiligheid en zoetwater. Afgaande op deze reacties willen gemeenten dus iets doen en staan ze open in het huidige proces. Bovendien geven enkele gemeenten aan graag samen te willen werken met andere gemeenten of overheden om tot gedeelde oplossingen te komen. Hoewel veel gemeenten in de gebiedsverkenningen aan tafel zitten met dezelfde gemeenten

uit de sociale configuraties worden ook de gemeenten die niet tot de configuratie behoren geaccepteerd in de gebiedsverkenningen. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk bij de gemeente Wieringermeer en de gemeente Wieringen die aangesloten zijn voor de gebiedsverkenningen bij de Westfriese sociale configuratie. In de IJssel-Vechtdelta probeert de gemeente Steenwijkerland aan te haken bij de sociale configuratie tussen Zwartewaterland, Kampen en Zwolle. De gemeenten staan open voor elkaar en ook zeker voor nieuwe informatie en kennis. Vele gemeenten geven immers aan dat er nog veel onduidelijkheid en onzekerheid is. Ze willen weten wat het nut is, wat de noodzaak is en wat de mogelijkheden zijn. Pas als ze hier meer informatie en kennis over hebben kunnen ze zich naar eigen zeggen een beter beeld vormen over het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Toch is er tussen de sociale configuraties weinig contact. De respondent van de gemeente Medemblik gaf aan dat ieder gebied het zelf moet aanpakken in de eerste fase omdat de verschillen te groot zijn tussen bijvoorbeeld de Noord-Hollandse IJsselmeerkust en de Friese IJsselmeerkust. Uit de cognitieve configuraties is gebleken dat er wel veel overeenkomsten zijn. De eerste stap van frame reflectie zijn de gemeenten wel bereid te nemen. De vraag is alleen of stap twee en drie uiteindelijk ook buiten de eigen configuraties worden toegepast. Door de indeling in gebiedsverkenningen is hier nog geen antwoord op te geven. De enige gemeente die niet bereid is tot frame reflectie is de gemeente Urk. Zij willen pas aan frame reflectie denken als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zoals een hernieuwde discussie over de noodzaak.

#### *8.2.2. Interactie*

De vraag is of er interactie plaatsvindt tussen de gemeenten onderling of tussen de gemeenten en het programmabureau. Uit de sociale configuraties blijkt dat er wel degelijk interactie plaatsvindt tussen gemeenten. Vooral binnen de sociale configuraties vindt vanzelfsprekend interactie plaats. Nu het regioproces in gang is gezet vindt er in de verschillende gebieden ook interactie plaats tussen de gemeenten in de gebieden. Tussen de regio's vindt vrijwel geen interactie plaats. Sommige gemeente die niet of nauwelijks in een sociale configuratie verkeren hebben wel behoefte aan een sociale configuratie met betrekking tot het IJsselmeer. De gemeente Noordoostpolder heeft contact te hebben gezocht met verschillende gemeenten, blijkt uit de reactie van de respondent van de gemeente Steenwijkerland. Ook de gemeente Urk geeft aan medestanders te zoeken in de cognitieve configuratie van cultuur-historische gemeenten, zoals Medemblik. Er zijn echter nog geen signalen dat er ook daadwerkelijk sociale configuraties ontstaan. Het programmabureau is actief aanwezig bij de gebiedsverkenningen. Dit wordt door de gemeenten ook als zeer waardevol gezien. Er vindt dus interactie plaats tussen het programmabureau en de gemeenten. Er kan dus gesteld worden dat grotendeels aan deze voorwaarde wordt voldaan.

#### *8.2.3. Alle actoren moeten meedoen*

Het programmabureau probeert met het regioproces, de daar parallel aan lopende themasessies en het Regionaal Overleg IJsselmeergebied, waar vertegenwoordigers van een aantal belangenorganisaties zitting in nemen, alle belanghebbenden te betrekken bij het proces. Vrijwel elke organisatie heeft aangegeven betrokken te willen zijn, behalve de vissersorganisaties en de gemeente Urk. Het zal daarom ook heel moeilijk worden om deze partijen van beeld te doen veranderen of hun beeld in te brengen bij andere partijen. Maar als actoren aangeven niet mee te willen doen in het proces kost het zeer veel moeite om dit te veranderen. In hoofdstuk 9 worden enkele interventies voorgesteld die mogelijk ook invloed kunnen hebben op de partijen die niet meedoen, om ze toch tot medewerking aan te zetten. Alle andere gemeenten willen graag betrokken zijn bij het proces van het Deltaprogramma. Vooral om hun beeld te delen met andere organisaties. Dit is een belangrijke voorwaarde om interventies te kunnen plegen.

#### 8.2.4. *Mogelijkheid voor nieuwe beelden over het IJsselmeer om te ontstaan*

Tot slot is het van belang dat de mogelijkheid tot het ontstaan van nieuwe beelden zo lang mogelijk open blijft (Van Buuren, 2006:76). In besluitvormingsprocessen kunnen organisaties de neiging hebben om steeds kleine beslissingen te nemen zodat er voortgang zit in het proces. Maar door beelden steeds verder in te kaderen bestaat het gevaar dat er toegewerkt wordt naar één bepaald beeld. Organisaties met andere beelden kunnen zich op gegeven moment niet meer vinden in het beeld waar naar toe gewerkt wordt en voelen zich buitengesloten. Bovendien wordt de deur naar een creatieve nieuwe oplossing door elkaar beïnvloedende beelden steeds moeilijker gemaakt. Beelden moeten de kans krijgen om elkaar te beïnvloeden en er moet ruimte zijn voor nieuwe beelden om te ontstaan.

Op dit moment is er enerzijds nog veel ruimte voor beelden om te ontstaan. Alle partijen hebben de mogelijkheid om hun beelden te delen. De gemeenten zitten aan tafel met de waterschappen, provincies en enkele belangenorganisaties om tot gezamenlijke, mogelijke nieuwe beelden te komen. Het programmabureau geeft ook aan dat tegenstellingen mogen blijven bestaan. Dit impliceert dat beelden altijd de ruimte krijgen om ter discussie gesteld te worden waardoor er nieuwe beelden kunnen ontstaan. Het programmabureau draagt deze boodschap ook uit. Op een bestuurlijke netwerkbijeenkomst op 21 juni 2010 te Kampen werd er openlijk gesproken over beelden die bestuurders van gemeenten, provincies en waterschappen hadden over het IJsselmeer. Deze beelden werden vervolgens verbeeld door beeldtekenaars. Zolang de beelden binnen de voorwaarden vallen van het Nationaal Waterplan zijn ze vrij om te delen en voor nieuwe beelden om te ontstaan. Maar hier zit anderzijds ook het probleem. De randvoorwaarden die het kabinet heeft gesteld aan het programmabureau beperken deze vrijheid. En dat zou geen probleem zijn als de beelden van de gemeenten binnen deze randvoorwaarden zouden vallen. Maar dit is bij een groot aantal gemeenten rond het IJsselmeer niet het geval. De gemeenten Enkhuizen, Medemblik, Urk en de Friese IJsselmeergemeenten geven allen aan dat er nog ruimte moet zijn om over bepaalde politiek-bestuurlijke beslissingen te discussiëren. Een belangrijke voorwaarde waarover deze gemeenten graag meer informatie over de noodzaak willen weten is de ontkoppeling tussen het Markermeer en het IJsselmeer en het niet laten meestijgen van het Markermeer met het IJsselmeer. Een andere voorwaarde waar gemeenten nog andere beelden over hebben is de mogelijkheid tot alternatieve oplossingen naast een peilverandering. De gemeenten zijn niet overtuigd van de argumentatie van de commissie Veerman en het Nationaal Waterplan dat een peilverandering de enige of beste oplossing is. Het programmabureau gaat uit van de gestelde voorwaarden en zal beelden over alternatieve oplossingen naast een peilverandering niet direct meenemen in het proces. Mede omdat dit mogelijk een taak kan zijn voor andere deelprogramma's zoals het deelprogramma Zoetwater of het deelprogramma Veiligheid. De gemeenten die deelnemen aan het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied willen vasthouden aan hun beeld dat er alternatieve mogelijk zijn die onderzocht moeten worden naast de mogelijkheid van een verandering in het peilbeheer binnen het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Met de voorwaarden gesteld in het Nationaal Waterplan sluit het kabinet dus beelden van gemeenten over alternatieve oplossingen uit binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Dit kan op een later tijdstip meer gemeenten laten doen afhaken zoals de gemeente Urk al is afgehaakt.

Terugkijkend of het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied voldoet aan de voorwaarden om beelden van gemeenten te managen kan geconcludeerd worden dat op het proces op veel gebieden voldoet. De meeste gemeenten zijn bereid tot een zekere mate van frame reflectie, er is sprake van interactie tussen de gemeenten onderling en tussen het programmabureau en de gemeenten, bijna alle gemeenten nemen deel in het proces en er is weliswaar binnen bepaalde kaders veel vrijheid om nieuwe beelden te ontwikkelen. Dan is het nu mogelijk om adviezen te geven over interventies die nog niet worden toegepast maar die het proces van het komen tot een gezamenlijk advies kunnen bevorderen.

### **8.3. Interventies**

In de operationalisatie (hoofdstuk 4) is uiteengezet hoe cognitieve en sociale interventies in het Deltaprogramma IJsselmeergebied configuraties kunnen doorbreken zodat nieuwe configuraties en daarmee ook nieuwe beelden de mogelijkheid hebben om te ontstaan. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat er sprake is van zowel cognitieve als sociale configuraties tussen de gemeenten in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Deze configuraties verklaren verschillen in de beelden van gemeenten op het gebied van de gevolgen en oplossingen. In de theorie is het bestaan van verschillende configuraties als onwenselijk beschouwt omdat dit tot inertie en fixaties kan leiden in het proces naar een gedeelde probleempceptie. Er zijn theoretisch een aantal interventies mogelijk om de configuraties te doorbreken. Hieronder zal per interventie beschreven worden of deze interventies al worden toegepast door het programmabureau. In het volgende hoofdstuk zal naar aanleiding van deze analyse een aantal aanbevelingen gedaan worden aan het programmabureau met betrekking tot de interventies.

#### *8.3.1. Introduceren van nieuwe ideeën over gevolgen en oplossingen*

De eerste interventie waarop wordt ingegaan is het introduceren van nieuwe ideeën. Het gaat hier over het introduceren van nieuwe beelden over de mogelijke bedreigingen, kansen oplossingen en urgentie. Momenteel zien gemeenten nog weinig kansen in hun beeld over een peilverandering in het IJsselmeer. Dit kan veranderen als er nieuwe ideeën geïntroduceerd worden over hoe een peilverandering kansen kan bieden voor de cognitieve factoren van gemeenten. Bijvoorbeeld hoe een peilverandering kansen kan hebben voor de natuurwaarden, of voor de functie van recreatie. Door het introduceren van nieuwe ideeën kunnen bedreigingen plaatsmaken voor kansen.

Op dit moment zijn ideeën nog sterk in ontwikkeling. Er is nog geen sprake van dat ideeën uitgewisseld worden of dat er nieuwe ideeën geïntroduceerd worden door het programmabureau bij de gemeenten.

#### *8.3.2. Voorkomen van uitsluiting ideeën*

Het is de taak van het programmabureau hierin om te zorgen dat beelden van gemeenten niet uitgesloten worden. Beelden die uitgesloten worden, kunnen blijven bestaan. Het bestaan van uitgesloten beelden kan het proces om tot een gedeelde probleempceptie te komen frustreren. Gemeenten kunnen op een later tijdstip teruggrijpen naar deze beelden waardoor het proces wordt gefrustreerd. Het is daarom belangrijk om elk beeld een plek te geven in het proces. Op die manier kan achteraf niet beargumenteerd worden dat sommige beelden oplossingen of mogelijkheden niet zijn meegenomen in het proces. Op dit moment is er sprake van dat enkele beelden wel worden uitgesloten. Niet of nauwelijks wordt er in het Deltaprogramma IJsselmeergebied gesproken over het beeld dat gemeenten hebben over de ontkoppeling tussen het IJsselmeer en het Markermeer en het beeld over het uitsluiten van alternatieve oplossingen voor de klimaatproblematiek. De discussie hierover is niet opgenomen in de opdracht die het programmabureau heeft meegekregen, maar het gevaar van het niet meenemen van deze beelden is dat ze het proces gaan overschaduw. Het programmabureau zal deze beelden mee moeten nemen en ze een plaats moeten geven in het gezamenlijke beeld over een peilverandering in het IJsselmeer.

#### *8.3.3. Beelden vertalen naar een gemeenschappelijke taal*

De eerste fase van het proces is sterk gericht op de inhoudelijke kennisvraag. Zoals blijkt uit de tweedeling tussen de inhoudelijke resultaten en de procesmatige resultaten probeert het programmabureau door middel van een gezamenlijke technisch-inhoudelijke discussie draagvlak te organiseren bij de verschillende organisaties. De gemeenschappelijke taal die in de eerste fase gecreëerd wordt in het Deltaprogramma IJsselmeergebied is de technisch-inhoudelijke discussie over het peilbeheer in het IJsselmeer. De vraag is alleen of de beelden van de gemeenten wel te vertalen zijn naar een deze 'gemeenschappelijke' taal. Van de respondenten die geparticipeerd hebben in dit

onderzoek waren veel respondenten inderdaad technisch onderlegd, maar de cognitieve configuraties zijn niet allemaal op technische basis gebaseerd. De configuratie van de IJssel-Vechtdelta is het gebied waar de meeste kennis en informatie al bekend is bij de gemeenten over de manier waarop het watersysteem werkt. Daarom is het deelgebied van de IJssel-Vechtdelta ook één van de koplopers in de gebiedsverkenningen. Andere configuraties en gemeenten hebben veel minder informatie en kennis over de werking van het watersysteem. Dit maakt het voor de gemeenten dus ook heel lastig om helder aan te geven wat de effecten, opgaven en kansen zijn bij peilscenario's. Afgezien van de vraag of ambtenaren bij gemeenten technisch genoeg onderlegt zijn om mee te praten met de technisch-inhoudelijke taal, zijn bestuurders dit in de regel niet. Voor bestuurders geldt dat zij een politiek-bestuurlijke taal spreken. Vandaar dat vragen van bestuurders niet zozeer zullen gaan of het technisch haalbaar is, maar of er voldoende financieel, politiek en maatschappelijk draagvlak is. Dit blijkt ook uit een aantal antwoorden van respondenten op de vraag hoe hun bestuurders tegen het Deltaprogramma IJsselmeergebied aankijken. De bestuurders kijken vooral naar de belangen van de gemeente en dit werkt door in de standpunten van de gemeenten. Bestuurders van de gemeenten in Friesland (Friese IJsselmeerregio), Flevoland (Lelystad, Noordoostpolder en Urk) en Noord Holland (Enkhuizen en Medemblik) vragen zich af hoe het bestuurlijk geregeld is, hoe het financieel geregeld is en welke gevolgen er zijn voor de belangen van de gemeenten. Deze discussies heeft het Deltaprogramma IJsselmeergebied vooruit geschoven naar volgende fases. In een latere fase zal de gemeenschappelijke bestuurlijke taal nog wel ontwikkeld moeten worden. Er moet dus nog een flinke slag gemaakt worden om de beelden te vertalen naar een gemeenschappelijke taal voor alle belanghebbenden.

#### *8.3.4. Reflectie stimuleren*

Eén van de belangrijkste onderdelen van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is dat er ruimte is voor discussie. Het programmabureau zet hierop in door reflectie te stimuleren. De *IJsselmeerweek* is in het leven geroepen om te reflecteren op de eerste resultaten van de verkennende fase. Door reflectie kunnen beelden veranderen en nieuwe (gedeelde) beelden ontstaan. Het is daarbij wel essentieel dat er voor, in en na de *IJsselmeerweek* ruimte is om te reflecteren en er niet te snel over wordt gegaan tot aggregatie. Het stimuleren van reflectie houdt in dat de cognitieve configuraties hun beelden ter discussie kunnen stellen. Dit proces kost tijd. Daarom zal het programmabureau gemeenten de kans moeten geven om te reflecteren op hun beelden zolang het proces loopt. Als gemeenten het gevoel krijgen dat ze betrokken zijn en dat hun beeld meegenomen wordt in het proces, is het mogelijk om de dialoog aan te gaan en ze te stimuleren tot reflectie.

#### *8.3.5. Upscaling and downscaling*

De volgende cognitieve interventies die kunnen worden toegepast door het programmabureau is upscaling of downscaling. Om het proces zowel inhoudelijk als geografisch wordt het probleem momenteel door het programmabureau kleinschaliger gemaakt om de complexiteit te verminderen. Dit proces is al ingezet door het Kabinet in het Nationaal Waterplan (2009) waarin een aantal randvoorwaarden is gegeven voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied, waaronder de ontkoppeling van het IJsselmeer en Markermeer en een maximale peilstijging in het IJsselmeer van anderhalve meter. Het programmabureau heeft het proces verder gedownscaled door in de gebiedsverkenningen een verdeling te maken in regio's. Ook worden er in de thematische sporen over bepaalde onderwerpen gesproken. Deze afbakening maken het proces enerzijds minder complex zodat het overzichtelijker wordt. Anderzijds leveren deze complexiteitreducerende maatregelen ook gevaren op. Gekeken naar de gemeenten zijn het de cultuur-historische steden en de Friese IJsselmeergemeenten die niet achter de beslissingen staan van het kabinet om het proces te downscalen tot een peilbesluit. Zij zien liever een upscaling van de oplossingsrichting door alternatieve oplossingen mee te nemen in het onderzoek. Het programmabureau zal dus moeten schakelen tussen het downscalen en upscalen van de gevolgen en de oplossingsrichting. Voor de gebiedsverkenningen is er gekozen om te downscalen, maar in de tweede fase zal er weer

opgeschaald moeten worden. Het zal het programmabureau veel moeite kosten om uiteindelijk een advies uit te brengen over het gehele IJsselmeergebied als er niet nagedacht wordt over manieren waarop er weer opgeschaald kan worden, zonder betrokkenheid van partijen te verliezen. Upscalen kan de configuraties vergroten door gemeenten over de grenzen van hun gebied heen te laten kijken. Als gemeenten het op een hoger abstractieniveau eens kunnen worden zal dit het proces meer bevorderen dan als configuraties op elke gebied apart oplossingen bedenken.

#### *8.3.6. Consolideren van overeengekomen beelden*

Het consolideren van overeengekomen beelden heeft het programmabureau een plaats gegeven in de zogeheten oogstmomenten. Op deze momenten wordt in de vorm van een bestuurlijke bijeenkomst vastgesteld over welke onderwerpen bestuurlijke consensus bestaat en over welke niet (Deltaprogramma IJsselmeergebied, 2010a:19). Of dit een werkbare manier is om overeengekomen beelden ook daadwerkelijk te consolideren is nog onbekend. De eerste bestuurlijke conferentie was op 8 februari 2010. Uit deze conferentie bleek dat veel bestuurders de bestuurlijke conferentie zagen als een manier waarop ze geïnformeerd konden worden en niet als een beslissingsmoment. Bovendien is niet vast te stellen of bestuurders die niet aanwezig zijn bij een dergelijk congres de beelden van het congres delen. Voordat het bestuurlijk congres plaatsvindt, moet duidelijk zijn dat er sprake is van overeengekomen beelden, zodat deze op het congres bezegeld kunnen worden. Toekomstige bestuurlijke congressen zullen moeten uitwijzen of deze vorm van het consolideren van overeengekomen beelden daadwerkelijk beelden vastlegt die gedeeld worden door de bestuurders.

#### *8.3.7. Introduceren van nieuwe partijen*

Een manier om sociale configuraties los te maken van hun veilige configuratie en aan tafel te gaan zitten met andere partijen is door het introduceren van nieuwe partijen. Nieuwe actoren in een netwerk kunnen het effect hebben dat sociale configuraties zich aanpassen of dat er nieuwe sociale configuraties ontstaan. Dit komt omdat nieuwe actoren andere beelden en belangen vertegenwoordigen en vanuit een andere legitimiteit handelen. Ze nemen daarom een andere positie in en kunnen als drukmiddel, onderhandelaar of scheidsrechter optreden. In het Deltaprogramma IJsselmeergebied worden de sociale configuraties van gemeenten redelijk gescheiden gehouden. Alleen op bestuurlijk vlak is er sprake van het verbreken van de sociale configuraties bij de georganiseerde bestuurlijke bijeenkomsten door het programmabureau. Het programmabureau laat aan de gebiedstrekkers van de provincies over wie er wel en wie er niet aan tafel zitten bij de gebiedsverkenningen.

#### *8.3.8. Voorkomen van uitsluiting van partijen*

Naast het introduceren van nieuwe partijen is het ook van groot belang dat partijen niet uitgesloten worden op basis van hun ideeën. Bij de gemeenten dreigt dit te gebeuren bij de gemeente Urk. Als meer beelden van gemeenten buiten worden gesloten en daardoor in een sociaal isolement raken, kan dit op lange termijn zorgen voor acties die het proces kunnen frustreren. In zekere mate is dit al gebeurd in de ogen van de gemeente Urk door hen niet te betrekken bij de besluiten die genomen zijn in het Nationaal Waterplan. Doordat zij daar niet bij betrokken zijn geweest, willen ze nu ook niet participeren. Voor het programmabureau is het daarom van belang om op sociaal vlak deze gemeente weer in het proces te betrekken door de discussie aan te gaan en het mogelijk verschil in beelden te accepteren.

#### *8.3.9. Een onafhankelijke procesbegeleider inschakelen*

In augustus 2010 heeft het programmabureau ervoor gekozen om een onafhankelijk bureau in te schakelen om het proces tot de eerste IJsselmeerweek te begeleiden, met een mogelijke uitloop naar een tweede IJsselmeerweek in april 2011. Deze onafhankelijke partij zal onder andere de begeleiding van de gebiedsverkenningen op zich nemen en de IJsselmeerweek organiseren in december. De onafhankelijke procesbegeleider kan zich met zijn expertise en onafhankelijkheid vrij van belangen

bewegen tussen de verschillende partijen. Het is voor een onafhankelijke procesbegeleider ook mogelijk om partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid zonder de schijn van partijdigheid of schade aan de relatie tussen het programmabureau en de omgeving te berokkenen.

#### *8.3.10. Vertrouwen opbouwen*

De andere sociale interventie die het programmabureau toepast is het opbouwen van vertrouwen bij gemeenten. Dit doen ze door aanwezig te zijn bij de gebiedsverkenningen, werkbezoeken te doen in de regio en regelmatig bestuurlijke bijeenkomsten te organiseren om bestuurders van regionale organisaties bij te praten en de mogelijkheid te geven om te reageren. Tevens benadert het programmabureau het peilbeheer in de eerste fase vanuit een technisch-inhoudelijke invalshoek. Deze aanpak is gekozen om in de eerste fase het vertrouwen op te bouwen van alle organisaties die betrokken zijn bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Door belangen nog buiten beschouwing te laten, maar elke organisatie de mogelijkheid te geven om inhoudelijk input te leveren, raken de partijen betrokken. Als partijen eenmaal betrokken zijn zullen ze minder snel de neiging hebben om af te haken in een later stadium van het proces. Het gevaar is alleen dat door het creëren van betrokkenheid actoren ook het idee krijgen mee te kunnen beslissen in een later stadium. Als blijkt dat het belang van de gemeente uiteindelijk niet voldoende wordt meegenomen, zal deze gemeente ontevredener zijn over het proces dan als van tevoren duidelijk is welke positie het belang van de gemeente inneemt.

#### *8.3.11. Nieuwe procedures invoeren of bestaande procedures herinrichten*

Er is nog veel onzekerheid over de procedures in het Deltaprogramma. Het Nationaal Waterplan is nog niet officieel door de Tweede Kamer behandeld, over de samenhang tussen de verschillende deelprogramma's is nog veel onduidelijkheid en ook binnen het Deltaprogramma IJsselmeergebied is nog niet duidelijk hoe er van fase 1 naar fase 2 of 3 wordt gegaan. Kortom procedures in het Deltaprogramma worden op dit moment constant vernieuwd en heringericht. Dit zorgt voor veel onzekerheid bij de gemeenten. De respondent van de gemeente Wieringermeer vroeg zich bijvoorbeeld af wat de rol van de bestuurders van de gemeente was. Voor de respondent was het onduidelijk of de bestuurders beslissingen mochten nemen of alleen adviserend waren. Bovendien is nog onduidelijk op welke manier dit dan plaatsvindt. Omdat de procedures nog zo onduidelijk en onzeker zijn is niet duidelijk aan te geven of het programmabureau inzet op het ontwikkelen van nieuwe procedures of dat ze bestaande procedures herinrichten. Het ontbreekt immers aan overzichtelijkheid in de procedures rond het proces.

#### *8.3.12. Certificeren*

Het programmabureau heeft de mogelijkheid om het beeld dat ze zelf hebben of dat ze willen uitdragen uitgebreid naar buiten te communiceren. Door constant hetzelfde beeld te communiceren is het mogelijk om actoren met tegengestelde beelden tot reframing aan te zetten. Deze interventie heeft vooral veel invloed als de zender veel legitimiteit en vertrouwen geniet. Kingdon (2003:179) benoemt dit als een policy entrepreneur. Een voorbeeld van een policy entrepreneur in het Deltaprogramma is de Deltacommissaris. Door regelmatig in de media zijn verhaal te doen en de betrokken partijen op te zoeken tijdens werkbezoeken probeert de Deltacommissaris een beeld uit te dragen naar de gemeenten dat het noodzakelijk is om na te denken over klimaatveranderingen en dit gezamenlijk gebeurt in het Deltaprogramma. Omdat de Deltacommissaris een bijzondere positie inneemt in het Deltaprogramma en daarbij ook iemand is die veel legitimiteit en vertrouwen uitstraalt kan hij beelden van gemeenten beïnvloeden tot een gedeelde urgentie en gedeelde beelden. Gemeenten kunnen het beeld van de Deltacommissaris over. Dat beïnvloeding van beelden door policy entrepreneurs werkt, blijkt uit het rapport van de commissie Veerman. De commissie heeft een bepaald beeld neergezet van de toekomst van Nederland, dat het hele proces van het deltaprogramma in gang heeft gezet. Dit heeft effect gehad op het beeld dat gemeenten rond het IJsselmeer hadden van het IJsselmeer. Het beeld over de opgaven komt grotendeels overeen



vanwege het rapport van de commissie Veerman, zoals de respondenten in dit onderzoek hebben aangegeven. De boodschap van de commissie dat er iets moet gebeuren en dat het IJsselmeer er een rol in kan spelen, is aangekomen.

Het nadeel van de Deltacommissaris is dat hij zich niet specifiek kan richten op het IJsselmeer. Hij moet zijn aandacht verdelen tussen de verschillende deelprogramma's waardoor de invloed van de boodschap afneemt. In het Deltaprogramma IJsselmeergebied zelf zijn ook policy entrepreneurs aan het werk die het beeld van de gemeenten kunnen beïnvloeden. Hieronder kunnen de leden van de Bestuurlijke Kerngroep, de gemeenteambassadeur of de directeur van het programmabureau zich rekenen. Hoewel de invloed en legitimiteit misschien niet vergelijkbaar is met de Deltacommissaris zijn zij wel degelijk toegespitst op het IJsselmeer. Daarom is het van belang dat zij constant bezig zijn met het uitdragen van de boodschap.

De rol van het programmabureau hierin is ook heel belangrijk en bepalend voor de beelden van de gemeenten. Er zijn nog veel onduidelijkheden in het proces. Een aantal respondenten waaronder de gemeenten Kampen, Steenwijkerland, Urk, Wieringermeer en Zwartewaterland geven allen aan dat er veel afkomt op de gemeenten en dat de middelen vaak ontbreken om alles bij te houden. Het programmabureau kan dit probleem aanpakken door helder via één of enkele communicatiemiddelen een heldere boodschap uit te dragen. Zo weten gemeenten hoe ze aan hun informatie moeten komen en met wie ze hun beelden kunnen delen. Het delen van beelden wordt op deze manier makkelijker gemaakt. Door regelmatig ook beelden van andere organisaties te communiceren via deze kanalen kunnen gemeenten ook op de hoogte komen van andere beelden. Alle respondenten geven ook aan zeer geïnteresseerd te zijn in de beelden van de andere gemeenten. Op het gebied van communicatie kan het programmabureau nog een slag slaan. Momenteel geven gemeenten aan dat het proces nog erg onoverzichtelijk is en moeilijk te volgen.

#### **8.4. De interventies samengevat**

Het programmabureau speelt als designer een grote rol in het proces. Momenteel zijn er verschillende sporen uitgezet door het programmabureau, waaronder de gebiedsverkenningen waar de gemeenten in participeren. Het programmabureau heeft verschillende interventies tot zijn beschikking om de verschillen in beelden die er bestaan over de gevolgen en oplossingen veroorzaakt door verschillende cognitieve en sociale configuraties te veranderen. Aan vrijwel alle voorwaarden van beeldmanagement wordt in zekere mate voldaan. Er zijn een aantal interventies die het programmabureau al inzet. Dit zijn:

1. Het vertalen van het probleem naar een gemeenschappelijke technisch-inhoudelijke taal
2. Het stimuleren van reflectie door het organiseren van de *IJsselmeerweek*
3. Het downscalen van het probleem naar gebiedsverkenningen en themasessies
4. Consolideren van overeengekomen beelden in bestuurlijke conferenties
5. Het inschakelen van een onafhankelijke procesbegeleider
6. Het opbouwen van vertrouwen

Ondanks dat nog moeilijk vast te stellen valt in welke mate deze interventies succes hebben, kan er al wel gewezen worden op een aantal risico's. Allereerst is de technisch-inhoudelijke taal niet de taal die alle gemeenten spreken. Bovendien is dit niet de taal van de bestuurders. Ten tweede kan downscalen een effectief middel zijn om grip te krijgen op complexe processen, maar houdt er rekening mee dat gemeenten hun beelden op gegeven moment weer moeten opschalen. Ten derde is vertrouwen in het programmabureau een belangrijk onderdeel, maar vertrouwen is ook snel beschadigd. Zorg dat er geen valse hoop naar de gemeenten gaat, want als het vertrouwen beschadigd is, zal dat het proces ernstig vertragen.

Interventie	Toegepast door het programmabureau	Vorm/mate van toepassing
Introduceren van nieuwe ideeën	Nee	Er zijn wel themasessies en dwarsdenkers waar nieuwe ideeën ontwikkeld worden, maar deze worden (nog) niet geïntroduceerd bij gemeenten.
Voorkomen van uitsluiten ideeën	Nee	Ideeën over peilstijging in het Markermeer en over alternatieve oplossingen worden uitgesloten.
Beelden vertalen naar gemeenschappelijke taal	Ja	Het programmabureau doet dit door in de eerste fase alleen in te gaan op de technisch-inhoudelijke taal en niet op belangen.
Reflectie stimuleren	Ja	Het programmabureau wil met de IJsselmeerweek het reflecteren op beelden van gemeenten faciliteren.
Upscaling & Downscaling	Ja, downscaling	Met het organiseren van gebiedsverkenningen worden de problemen gedownscaled.
Consolideren overeengekomen beelden	Ja	Het programmabureau probeert door middel van oogstmomenten in bestuurlijke conferenties overeengekomen beelden te consolideren.
Introductie van nieuwe partijen	Nee	Het programmabureau laat aan de provincies over wie er aan tafel zitten bij de gebiedsverkenningen.
Voorkomen uitsluiten partijen	Nee	Er zijn geen directe acties bekend, die gericht zijn op het voorkomen van uitsluiting van gemeenten. De gemeente Urk dreigt uitgesloten te worden.
Onafhankelijke procesbegeleider inschakelen	Ja	Er is een onafhankelijk bureau ingeschakeld om het proces tot en met de IJsselmeerweek te organiseren.
Vertrouwen opbouwen	Ja	Het programmabureau probeert vertrouwen op te bouwen, door nog niet over belangen te praten en door langs te gaan in de gebieden.
Nieuwe procedures invoeren of herinrichten	Onbekend	Er zijn nog veel onzekerheden over de procedures in het gehele Deltaprogramma. Door de onduidelijkheid over de procedures, kan niet nagegaan worden of er nieuwe of hernieuwde procedures ingevoerd zijn.
Certificeren	Alleen indirect	Er wordt wel gecertificeerd op landelijk niveau door de Deltacommissaris, maar nog niet gericht op het IJsselmeer.

**Tabel 30: Interventies**

## 9. Conclusie

Dit is een onderzoek dat zich richt op beelden van gemeenten rond het IJsselmeer over een verandering van het peilbeheer in het IJsselmeer om aan de toekomstige opgaven van klimaatveranderingen te kunnen voldoen. Het doel is te onderzoeken of er sprake is van een gedeelde probleempceptie en hoe het programmabureau de ontwikkeling naar een gedeelde probleempceptie kan faciliteren. Het onderzoek bestaat uit een aantal stappen. Allereerst is gekeken welke beelden de gemeenten hebben van een peilbesluit in het IJsselmeer. Deze beelden zijn onderverdeeld in het beeld dat gemeenten hebben over de opgaven, over oplossingen, over gevolgen en over het proces. De tweede stap was te onderzoeken of er sprake was van cognitieve en/of sociale configuraties rond het IJsselmeer die deze beelden kunnen verklaren. De derde stap was het analyseren van de rol van het programmabureau in het Deltaprogramma. Tot slot zijn de interventies die zijn voorgesteld in de theorie stuk voor stuk onder de loop gelegd gegeven de configuraties en verschillen in beelden en de rol van het programmabureau. Uit deze stappen zijn een aantal conclusies te trekken die gezamenlijk leiden tot de algehele conclusie van het onderzoek. Deze conclusies zullen hier stuk voor stuk toegelicht worden.

### *Conclusie 1*

#### *Er zijn cognitieve en sociale configuraties te herkennen rond het IJsselmeer*

---

Uit dit onderzoek blijkt dat er sprake is van zowel cognitieve als sociale configuraties rond het IJsselmeer met betrekking tot het Deltaprogramma IJsselmeergebied. De cognitieve configuraties zijn gebaseerd op de functies, ervaringen en waarden die gemeenten toekennen aan het IJsselmeerwater en zijn invloedssfeer. Onderscheiden worden de cultuurhistorische havensteden, waar de gemeenten Enkhuizen, Kampen, Medemblik en Urk deel van uit maken, de IJssel-Vechtdelta, waar de gemeenten Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle en wederom Kampen deel van uitmaken, en tot slot de Poldergemeenten Wieringermeer en Noordoostpolder.

Voor de cultuur-historische havenstedenconfiguratie zijn recreatie, toerisme en werkgelegenheid zeer belangrijk in het IJsselmeer. Daarnaast onderscheiden ze zich door een hoge cultuurhistorische waarde in de gemeenten en langs het IJsselmeer. De IJssel-Vechtdelta onderscheidt zich als cognitieve configuratie door veel ervaringen te hebben met waterveiligheid en waterbeheer in de eigen gemeente. Ook onderschrijven de gemeenten zowel de historische als de natuur- en landbouwwaarden die in het gebied aanwezig is. De poldergemeenten onderscheiden zich door het IJsselmeer vooral te zien als zoetwatervoorziening voor de landbouw. Daarnaast willen beide gemeenten zich in de toekomst richten op uitbereiding van toerisme en recreatie langs het IJsselmeer. De poldergemeenten doen momenteel ervaring op door plannen voor het ontwikkelen van randmeren (Wieringerrandmeer en Zuyderzeerland). De eigenschappen van de gemeenten Gaasterlân-Sleat en Lelystad komen niet overeen met één van bovenstaande configuraties.

De sociale configuraties zijn gebaseerd op regelmatig onderling contact tussen gemeenten over het grote water in en rond de gemeenten. Hierin werden de volgende configuraties onderscheiden: de IJssel-Vechtdelta, waar de gemeenten Kampen, Zwartewaterland en Zwolle deel van uitmaken, de fusiegemeenten, er zijn meerdere fusiegemeenten rond het IJsselmeer, de Westfriese gemeenten, waar in dit onderzoek Medemblik en Enkhuizen deel van uitmaken, en tot slot de Zuyderrandmeergemeenten, waar in dit onderzoek Noordoostpolder en Steenwijkerland deel van uitmaken.

De sociale configuratie IJssel-Vechtdelta kenmerkt zich door intensief overleg over waterbeheer in de gemeenten. De provincie Overijssel is hierbij een belangrijke aanjager. De gemeente Steenwijkerland is (nog) niet aangesloten bij deze sociale configuratie. De sociale configuratie West-Friesland onderscheidt zich door een lange traditie van samenwerken tussen de Westfriese gemeenten. In geïnstitutionaliseerde overleggen wordt ook gesproken over waterbeleid. Er zijn een drietal fusiegemeenten rond het IJsselmeer. Medemblik, Wervershoof en Andijk voeren al een gezamenlijk beleid. Dit geldt wat betreft het Deltaprogramma op ambtelijk niveau ook voor Wieringermeer en Wieringen. De gemeente Gaasterlân-Sleat zal mogelijk gaan fuseren maar voert nog een zelfstandig beleid ten opzichte van het Deltaprogramma. De sociale configuratie rond de Zuiderzeerand bestaat tussen Steenwijkerland en Noordoostpolder. Deze sociale configuratie kan van invloed zijn op het Deltaprogramma IJsselmeergebied omdat dit als één van de weinige kansen wordt gezien. De configuratie is alleen gebaseerd op de Zuiderzeerand.

De conclusie is dat er cognitieve en sociale configuraties bestaan rond het IJsselmeer. In de theorie is aangegeven dat configuraties onwenselijk kunnen zijn voor het ontwikkelen van gedeelde percepties. Vandaar dat er verder onderzocht is in welke mate deze configuraties de beelden van de gemeenten bepalen.

## **Conclusie 2**

### ***Verschillen tussen gemeenten vooral op het beeld van de gevolgen en het beeld van de oplossing***

---

Uit de analyse bleek dat er weinig verschillen zijn tussen de gemeenten wat betreft het beeld over de opgaven en het beeld over het proces. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat ze het een positieve ontwikkeling vinden dat er aandacht is voor de opgaven en de manier waarop Nederland zich daarop kan voorbereiden. Ook wat betreft het proces zijn gemeenten het met elkaar eens. Gemeenten willen graag betrokken worden bij het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied en meedenken over oplossingen en maatregelen. De enige gemeente die een afwijkend beeld had was de gemeente Urk. De verklaring hiervoor in termen van configuraties is dat de gemeente Urk in tegenstelling tot de andere gemeenten in de cognitieve configuratie cultuur-historische havensteden geen deel uitmaakt van een sociale configuratie. De gemeente Urk heeft weinig interactie met andere overheden over het water, ruimte of het Deltaprogramma waardoor ze een afwijkend beeld hebben van de opgaven en van het proces. Het beeld van de gemeente over de opgaven is dat de urgentie voor de nationale opgaven niet boven het lokaal belang van de gemeente gaat. Daarnaast heeft de gemeente het beeld van het proces dat het Rijk al lange tijd met het proces bezig is, maar pas nu er al een aantal besluiten zijn genomen aan de gemeenten vraagt om mee te doen.

Er waren wel verschillen tussen de gemeente als het gaat om hun beeld over de oplossing. De gemeenten waren het er grotendeels over eens dat anderhalve meter peilstijging zoals is voorgesteld door de commissie Veerman zeer onwenselijk of zelfs onmogelijk is. Het verschil zit in het beeld dat gemeenten hebben over een verandering in het peilbeheer als oplossing voor de opgaven van klimaatveranderingen. De gemeenten Enkhuizen, Medemblik en Urk geven allen aan dat ze een onderscheid maken tussen noodzakelijke oplossingen en politiek-bestuurlijke keuzes. Een noodzakelijke oplossing kan zijn dat dijken omhoog moeten om de veiligheid te blijven garanderen, maar een politiek-bestuurlijke keuze vinden ze het ontkoppelen van het Markermeer en het IJsselmeer. Als aangetoond wordt dat een oplossing noodzakelijk is dan zullen de gemeenten zich daarbij neerleggen, maar als een oplossing een politiek-bestuurlijke keuze is dan zullen de gemeenten zich hier mogelijk tegen verzetten. Daarnaast geven de drie gemeenten ook aan dat het Deltaprogramma open moet staan voor alternatieve oplossingen naast een verandering van het

peilbeheer, zoals grootschalige waterberging of internationale oplossingen. Alleen als alle mogelijke oplossingen meegenomen zijn, kan duidelijk worden welke maatregelen er genomen moeten worden. Overigens is de Friese IJsselmeerregio dezelfde mening toegedaan.

De gemeenten Kampen, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle, Lelystad en Gaasterlân-Sleat zien een peilverandering als onoverkomelijk. Zij kijken niet zozeer naar mogelijke andere oplossingen maar zijn vooral inhoudelijk aan het onderzoeken welke maatregelen er getroffen kunnen worden om een peilverandering mogelijk te maken en hoe deze maatregelen gecompenseerd gaan worden. Zij geven daarbij aan dat er nog veel onbekend is over welke maatregelen er op gemeentelijk niveau mogelijk zijn als er sprake is van een peilverandering. Het verschil tussen de beelden over de oplossing is zowel vanuit de cognitieve als vanuit de sociale configuraties te verklaren. Het zijn vooral de cultuur-historische havensteden (cognitief) of de Westfriese gemeenten (sociaal) die oog houden voor alternatieve oplossingen en het is de IJssel-Vechtdelta (cognitief en sociaal) die in termen van lokale maatregelen denkt.

De grootste verschillen tussen de gemeenten ligt in de beelden over de gevolgen voor de gemeenten. Deze verschillen zijn te verklaren aan de hand van de cognitieve configuraties. Dit komt omdat als er gekeken wordt naar gevolgen vooral uitgegaan wordt van de functies en waarden die gemeenten toekennen aan het IJsselmeer. De gemeenten zien het IJsselmeergebied als recreatiegebied, als economische motor voor de gemeente, als werkplek, als natuurgebied, als bouwplaats, als zoetwatervoorziening, als afwateringsgebied, als belevenis, als cultuur, als historie, als watersysteem en als toeristische trekpleister. Vanuit deze functies en waarden kijken gemeenten naar de gevolgen die een peilverandering biedt. De gemeenten zien vooral negatieve gevolgen bij een peilstijging. Welke negatieve gevolgen de gemeenten zien hangt af van de cognitieve configuraties waar de gemeenten deel van uitmaken. De cultuur-historische havensteden zien vooral negatieve gevolgen voor de historische waarden, voor de recreatie en voor het toerisme. De IJssel-Vechtdelta ziet vooral negatieve gevolgen voor de grondwaterstanden, de veiligheid en het watersysteem. De poldergemeenten zien de kweldruk en de toekomstige ontwikkelingen voor recreatie en toerisme als negatieve gevolgen.

### **Conclusie 3**

#### ***Configuraties verklaren verschillen tussen gemeenten***

---

Dit onderzoek is uitgevoerd met de theoretische onderbouwing dat beelden verklaard kunnen worden door cognitieve en sociale factoren. Daarbij is gebruik gemaakt van het concept configuraties om verschillen in beelden tussen gemeenten te verklaren. In de vorige conclusie is aangegeven dat cognitieve configuraties de verschillen tussen beelden van de gevolgen kunnen verklaren. Tevens is aangegeven dat de verschillen tussen gemeenten over het beeld van de oplossing zowel door cognitieve en sociale configuraties is te verklaren. In deze conclusie wordt ingegaan op de verklarende kracht van configuraties. Is een analyse van configuraties inderdaad de juiste manier om verschillen in beelden te verklaren?

Configuraties kunnen inderdaad verschillen tussen gemeenten verklaren. Zoals uit de vorige conclusie blijkt, is duidelijk dat de cognitieve configuraties aangeven wat gemeenten zien als het beeld van de gevolgen. Dit komt omdat vooral de functies, ervaringen en waarden bepalend zijn voor het beeld dat gemeenten hebben over de gevolgen. Sociale configuraties zijn hier minder van invloed, omdat contacten die gemeenten hebben weinig invloed blijken te hebben op de gevolgen die mensen zien. Opvallend hierin is de rol van de gemeente Gaasterlân-Sleat, waarbij de respondent van de gemeente uitgaat van de cognitieve factoren, terwijl de gemeente in de algemene reactie van de Friese IJsselmeerregio andere gevolgen worden beschouwd. Dit verschil kan verklaard worden

door het verschil in cognitieve factoren van de gemeente zelf en de sociale contacten tussen de Friese gemeenten onderling. De gemeente ondertekent de reactie op het ontwerp-Nationaal Waterplan van de Friese IJsselmeerregio uit sociale solidariteit. Ook de opvallende positie van de gemeente Urk is te verklaren door het gebrek aan een sociale configuratie, waarin beelden gedeeld kunnen worden. De gemeente gaat in het beeld over de gevolgen en over het proces uit van de cognitieve factoren. Een sociale configuratie zou het beeld van de gemeente kunnen beïnvloeden waardoor het vergelijkbaar wordt met beelden van andere gemeenten.

Als het gaat om het verschil in beeld over de oplossing is zowel sociaal als cognitief te verklaren. De Westfriese gemeenten zijn het opvallend eens over hun beeld van de oplossing. Daarnaast is opvallend dat de IJssel-Vechtdelta (sociaal) niet kijken naar alternatieve oplossingen of de aard van besluiten, maar vooral gericht zijn op de maatregelen in de gemeente. Dit is een verklaring in termen van sociale configuraties. Echter het verschil kan ook verklaard worden door cognitieve configuraties. Gemeenten die cultuur-historische waarden en functies toekennen aan het IJsselmeer staan eerder open voor alternatieve oplossingen en houden politieke keuzes beter in de gaten. Gemeenten die veel ervaring hebben met waterbeleid leggen zich neer bij een peilverandering en willen graag aan de slag om te kijken wat de mogelijkheden zijn voor maatregelen in hun gemeente.

De kracht van configuraties bestaat vooral uit het verklaren van het verschil in beelden dat er bestaat. Het gaat dieper dan per gemeente kijken naar hun beeld of verklaring hiervoor. Configuraties laten samenhang zien tussen gemeenten. Het programmabureau kan gebruik maken van deze samenhang door in te spelen op de verschillen en overeenkomsten tussen configuraties. Het samenbrengen van configuraties kan zorgen voor meer samenhang in beelden.

#### **Conclusie 4**

##### ***Er wordt voldaan aan de voorwaarden om interventies te plegen***

---

Er zijn vier voorwaarden waaraan voldaan zal moeten worden om interventies door het programmabureau een kans van slagen te geven. Dit zijn:

1. De bereidheid tot frame reflectie bij de gemeenten
2. De mogelijkheid tot interactie
3. Alle actoren moeten meedoen
4. Er moet ruimte zijn voor nieuwe beelden om te ontstaan.

In hoofdstuk 8 is stilgestaan bij deze vier voorwaarden en is geconcludeerd dat er een zekere mate van bereidheid bestaan bij gemeenten om hun beelden aan te passen.

Allereerst zijn gemeenten bereid te participeren in het proces. De gemeenten geven aan dat ze meer informatie en kennis willen over het watersysteem en over de nut, noodzaak en gevolgen van een peilverandering in het IJsselmeer. De onzekerheid hierover is nog groot bij veel gemeenten. Door die onzekerheid kunnen ze zich maar een beperkt beeld vormen van de gevolgen en oplossingen die mogelijk zijn bij een peilverandering. Er blijkt behoefte te zijn bij gemeenten om hun beelden te reframen aan de hand van nieuwe kennis en informatie. Geconcludeerd kan worden dat de bereidheid tot frame reflectie aanwezig is en zelf wenselijk is.

Er zijn op dit moment veel mogelijkheden voor interactie. De gebiedsverkenningen zijn van start en daarin worden gemeenten aangemoedigd om hun input te leveren. Bovendien staat het programmabureau open voor interactie met alle partijen die aanwezig zijn in het proces. Er is veel ruimte voor interactie, vooral vanwege de grote hoeveelheid onzekerheden. Helaas vindt er door in

indeling in regio's niet tot nauwelijks interactie plaats tussen de verschillende gebiedsverkenningen. Op bestuurlijk niveau is dit echter wel het geval in de bestuurlijke conferenties.

Het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied is zo ingericht dat als gemeenten of andere actoren mee willen doen, ze daar de mogelijkheid voor hebben. Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen zich aansluiten bij de gebiedsverkenningen, belangenorganisaties zowel bij gebiedsverkenningen als bij het Regionaal Overleg IJsselmeergebied (ROIJ) en het programmabureau is overal bij aanwezig. Alle partijen worden van harte uitgenodigd mee te doen. Hier gaan vrijwel alle gemeenten ook op in.

Tot slot is er binnen bepaalde kaders ruimte om beelden uit te wisselen en zodoende nieuwe beelden te laten ontstaan. De randvoorwaarden in het Nationaal Waterplan worden strikt gehanteerd door het programmabureau, maar als beelden aan deze randvoorwaarden voldoen hebben ze alle ruimte om te ontstaan en ontwikkelen.

## **Conclusie 5**

### ***Het programmabureau zet in op enkele interventies***

---

Uit de analyse van het programmabureau blijkt, dat het bureau al inzet op een aantal interventies. Dit zijn

1. Het vertalen van het probleem naar een gemeenschappelijke technisch-inhoudelijke taal
2. Het stimuleren van reflectie door het organiseren van de IJsselmeerweek
3. Het downscalen van de opgaven naar gebiedsverkenningen en themasessies
4. Het consolideren van overeengekomen beelden in bestuurlijke conferenties
5. Het inschakelen van een onafhankelijke procesbegeleider
6. Het opbouwen van vertrouwen

Het is nog te vroeg in het proces om effecten van deze interventies te onderscheiden. Wel kunnen er enkele kritische kanttekeningen gezet worden bij de interventies die op dit moment worden toegepast door het programmabureau aan de hand van het bestaan van configuraties.

Allereerst is het vertalen van het probleem naar een technisch-inhoudelijke taal erg risicovol. De positieve kanten van deze gemeenschappelijke taal zijn de verwachte vermindering van onzekerheden en het creëren van kennisdraagvlak en vertrouwen door joint fact-finding. De vraag is alleen of deze kennis daadwerkelijk het verschil in configuraties oplost. Immers als de Westfriese gemeenten meer kennis krijgen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van een peilverandering in hun gebied, wil dat niet zeggen dat hun beeld over de oplossingen overeenkomt met dat van de IJssel-Vechtdelta. Bovendien kan het vertrouwen dat is opgebouwd verdwijnen als er andere talen gesproken gaan worden, zoals de financieel-economische taal of de bestuurlijke taal. Kennis komt dan in een ander daglicht te staan, waardoor de op kennis gebaseerde aannames niet meer voldoen. In aanbeveling 2 van het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op dit onderwerp.

Ten tweede lijkt het downscalen van de opgaven per deelverkenning cognitieve en sociale fixaties te bevorderen. Door gemeenten in dezelfde regio met elkaar te laten praten over de opgaven, gevolgen en oplossingen kunnen er sterke fixaties ontstaan. Vooral omdat de ingedeelde regio's sterk overeen komen met de sociale configuraties. De kans bestaat dat er rond het IJsselmeer na de gebiedsverkenningen vier sterke sociale configuraties bestaan die overeenkomen met de indeling in gebieden. Hierdoor wordt het vinden van gezamenlijke beelden steeds moeilijker. Het programmabureau zal moeten waken dat er interactie blijft plaatsvinden tussen gemeenten uit verschillende configuraties. De gemeente Kampen kan hier bijvoorbeeld een centrale rol vervullen



omdat zij zich in meerdere cognitieve configuraties kan vinden. Momenteel is de gemeente Kampen alleen actief in de sociale configuratie IJssel-Vechtdelta.

Ten derde is voor het consolideren van beelden in bestuurlijke conferenties noodzakelijk dat duidelijk is bij bestuurders waarvoor de conferenties dienen. Pas dan is het mogelijk om te spreken van geconsolideerde beelden. Zolang bestuurders niet het idee hebben dat er sprake is van een vastlegging van gedeelde beelden, zullen de conferenties niet leiden tot vooruitgang in het proces.

## **Conclusie 6**

### ***Is er sprake van een gedeelde probleemperceptie? Ja en Nee!***

---

Dit doel van het onderzoek was om te onderzoeken hoe het programmabureau gemeenten kan stimuleren om tot een gedeelde probleemperceptie te komen. In het volgende hoofdstuk zullen vervolgens enkele adviezen gegeven worden om het proces tot een gedeelde probleemperceptie te bevorderen. De vraag daaraan vooraf gaat is of er op dit moment als sprake is van een gedeelde probleemperceptie. De conclusie naar aanleiding van dit onderzoek op deze vraag is enerzijds Ja en anderzijds Nee. Hieronder zal beargumenteerd worden waarom.

Er is sprake van een gedeelde probleemperceptie tussen gemeenten rond het IJsselmeer omdat ze het eens zijn dat er iets moet gebeuren om in te spelen op klimaatveranderingen. De gemeenten onderschrijven de wetenschappelijke onderzoeken waaruit blijkt dat het klimaat verandert waardoor de zeespiegel stijgt, er meer regen zal vallen, maar er ook langere periodes van droogte zijn. De gemeenten staan er ook achter dat er iets gedaan moet worden om te zorgen dat deze veranderingen niet tot problemen van tekorten, onveiligheid of overlast kunnen leiden. Dat dit gedaan kan worden door het Deltaprogramma onderschrijven de gemeenten ook. Alle gemeenten (behalve Urk) willen participeren in het proces en meedenken over mogelijke oplossingen en maatregelen. Daarbij geven ze wel aan dat gemeenten niet de aangewezen partijen zijn om hier onderzoek naar te verrichten. Als het gaat om het klimaat en water zullen de waterschappen dit samen met Rijkswaterstaat en het KNMI moeten onderzoeken. Wel geven gemeenten aan dat ze waar mogelijk mee kunnen denken over lokale maatregelen en oplossingen. De gemeenten participeren daarom ook in de gebiedsverkenningen die zijn opgezet in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. In die zin lijkt het duidelijk dat de gemeenten rond het IJsselmeer hun probleemperceptie onderling delen, maar ook delen met het programmabureau.

Maar zoals in de theorie en operationalisatie naar voren is gekomen bestaat een perceptie ook uit beelden over de bestaande situatie, de gewenste situatie en de mogelijke situatie. En hierin verschillen de gemeenten onderling, maar ook met het programmabureau. Het beeld dat gemeenten hebben over het IJsselmeer is meestal niet gericht op het waterbeheer, maar meer gericht op het beeld dat gemeenten hebben over de functies en waarden. Deze functies en waarden zijn zeer uiteenlopend zoals ook aangeduid is bij conclusie twee. De meeste functies en waarden zijn te categoriseren in de functies voor de lokale economie (toerisme, recreatie, werkgelegenheid, buitendijks bouwen), belevingswaarden (recreatie, natuur, historie, cultuur, wonen aan water) en waterbeheer (landbouw, veiligheid, binnendijks watersysteem). De nationale opgaven die toegewezen zijn aan het IJsselmeer in het Nationaal Waterplan (2009) zijn alleen gericht op veiligheid en zoetwatervoorziening. Voor gemeenten bestaat de probleemperceptie dus uit meer dan alleen veiligheid en zoetwatervoorziening, afhankelijk van welke functies en waarden de gemeente koppelt aan het IJsselmeer.

Gemeenten verschillen daarnaast ook in hun blik op de oplossing voor de opgaven van klimaatveranderingen die is aangedragen door de commissie Veerman en door het Nationaal



Waterplan. Als te onderzoeken oplossing wordt een verandering in het peilbeheer van het IJsselmeer aangedragen. Volgens de commissie Veerman zou het peil van het IJsselmeer met anderhalve meter moeten stijgen waardoor de bruikbare waterschijf groter wordt en spuien onder vrij verval mogelijk blijft. Het Nationaal Waterplan onderschrijft dat een peilverandering in het IJsselmeer onderzocht moet worden om op de klimaatopgaven in te spelen. Voor een deel van de gemeenten komt deze conclusie dat het peil de oplossing zal vormen voor de opgaven van klimaatveranderingen als een verrassing. Zij vragen zich daarom ook af of er geen andere mogelijkheden zijn om in te spelen op de opgaven. De argumentatie dat een peilverandering de oplossing is, ontbreekt volgens enkele gemeenten. Andere gemeenten zien een peilverandering wel als gegeven oplossing en willen juist meer duidelijkheid over de maatregelen die mogelijk zijn. Daar komt bij dat enkele gemeenten zich ook afvragen waarom alleen een peilverandering in het IJsselmeer onderzocht wordt en niet ook in het Markermeer of het IJmeer. Ze zien dit als een politieke beslissing om Amsterdam en Almere de kans te geven buitendijks te bouwen, terwijl de gemeenten rond het IJsselmeer deze mogelijkheid ontnomen wordt. In de probleempceptie van de gemeenten zijn de aangereikte oplossingen voor de opgaven teveel ingekaderd en slecht onderbouwd. Ze verwachten een betere onderbouwing of een opschaling van de mogelijke oplossingen.

Samenvattend kan er geconcludeerd worden met betrekking tot de probleempceptie dat er een gedeeld beeld over de opgaven van klimaatveranderingen is en een gedeeld beeld over dat er iets aan gedaan moet worden, maar er is geen gedeeld beeld over de opgaven in het IJsselmeergebied en over de schaal en aard van de voorgestelde oplossingen. In het volgende hoofdstuk zullen aanbevelingen gedaan worden aan het programmabureau om de verschillen tussen de probleempcepties aan te pakken.

## 10. Aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat er verschillende configuraties te herkennen zijn in het IJsselmeergebied die verschillen in hun beeld over de oplossingen, de gevolgen en in hun urgentie. Daarnaast is er geconstateerd dat er mogelijkheden zijn voor het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied om de probleempercepties van de onderzochte gemeenten te beïnvloeden en dat het programmabureau in zeker mate toepast. In dit hoofdstuk zullen met deze resultaten als uitgangspunt enkele aanbevelingen gedaan worden aan het programmabureau gericht op het stimuleren van het proces om tot een gedeelde probleemperceptie te komen. Deze aanbevelingen komen voort uit de theoretische interventies, de rol van het programmabureau en de analyse van de gemeenten en zijn te implementeren door het programmabureau in het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Een gedeelde probleemperceptie vormt de basis voor de volgende fase in het Deltaprogramma IJsselmeergebied waarbij er gezocht wordt naar gedeelde peilstrategieën die voldoen aan de opgaven voor het IJsselmeergebied. Een gedeelde probleemperceptie zal het vinden van peilstrategieën waar betrokken partijen zich in kunnen vinden vergemakkelijken.

### *Aanbeveling 1*

#### *Richt de eerste fase van het proces meer op het onderling uitwisselen van beelden*

---

In dit onderzoek is uitgegaan van een twaalftal mogelijke interventies om beelden van betrokken gemeenten te managen. In hoofdstuk 8 is onderzocht dat het programmabureau enkele van deze interventies reeds toepast in het proces. In dit hoofdstuk worden enkele interventies voorgesteld speciaal gericht op de gemeenten om het bestaande verschil in beelden te overbruggen. De voorgestelde interventies zijn de volgende:

1. Introduceren van nieuwe ideeën door beelduitwisseling tussen cognitieve configuraties (benchmarking) en tussen Rijk en regio.
2. Geef andere beelden een plek in het proces, zoals de ideeën van de gemeente Urk of het beeld dat er naast een peilverandering ook alternatieve oplossingen mogelijk zijn.
3. Introduceer nieuwe partijen bij vastzittende configuraties.
4. Creëer heldere communicatiekanalen en verkondig duidelijk welke beelden er zijn in het IJsselmeergebied.

Het gaat in de eerste interventie over het direct introduceren van nieuwe beelden over de mogelijke gevolgen en oplossingen. Momenteel zien gemeenten nog weinig kansen in hun beeld over een peilverandering in het IJsselmeer. Dit kan veranderen als er nieuwe ideeën geïntroduceerd worden over hoe een peilverandering kansen kan bieden voor de cognitieve factoren van gemeenten. Bijvoorbeeld hoe een peilverandering kansen kan hebben voor de natuurwaarden, of voor de functie van recreatie. Door het introduceren van nieuwe ideeën kunnen negatieve gevolgen plaatsmaken voor kansen. Dit de fixaties in cognitieve configuraties doorbreken. Bovendien moeten ideeën over alternatieve oplossingen niet uitgesloten worden van het proces.

Het algemene advies dat hieruit voortkomt, is dat het programmabureau zich zal moeten richten op het onderling delen van beelden tussen gemeenten onderling, maar ook tussen gemeenten en andere betrokken actoren. Er leven vele beelden in en rond het IJsselmeer en al deze beelden dienen een plek te krijgen in het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied. In plaats van te zoeken naar een geschikte oplossing moet eerst de probleemperceptie helder zijn. En deze probleemperceptie kan niet eenzijdig opgelegd worden. De percepties moeten ook gedeeld worden en zolang daar nog geen sprake van is, zal het een eenzijdig proces blijven. Vandaar dat aan het programmabureau geadviseerd wordt om zich in deze eerste fase vooral te richten op het

verzamenen van beelden, ideeën en gedachten. Vervolgens moeten deze beelden ook onderling verbonden worden. Een voorbeeld hiervan is benchmarking. Door successen te communiceren naar vastzittende beelden kan er dynamiek ontstaan tussen gemeenten. Een voorbeeld is de gemeenten in de IJssel-Vechtdelta die veel ervaring hebben met het lokaal watersysteem in contact te laten komen met gemeenten in West-Friesland. Hierin speelt het programmabureau een cruciale rol door als facilitator beelden te verspreiden. Momenteel is het beeld dat het IJsselmeer vooral voor het waterbeheer van belang is nog dominant aanwezig, terwijl dit beeld niet het beeld is van de onderzochte gemeenten. Het advies is om met de bovenstaande interventies in te zetten op het delen van beelden, waarbij elk beeld even belangrijk is. Door gemeenten te stimuleren om zelf gezamenlijk met wensen en oplossingen te laten komen, creëert het programmabureau een gedeelde visie van alle gemeenten. Alleen op die manier zullen gemeenten zich ook daadwerkelijk achter een mogelijke oplossing scharen.

## ***Aanbeveling 2***

### ***Kennis is niet het antwoord op onzekerheid, maar verbinder tussen beelden***

---

Ondanks dat onzekerheid en kennis geen onderdeel uitmaken van dit onderzoek, spelen ze in de beelden van de gemeenten en in het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied toch een grote rol. Respondenten van gemeenten geven aan dat ze niet weten wat er gaat gebeuren en welke maatregelen er mogelijk getroffen moeten worden. Ze willen duidelijkheid over de oplossingen en onderbouwing van keuzes die gemaakt zijn in voorafgaande processen. Kortom vanuit de gemeenten is er een grote vraag naar eenduidige inhoudelijke gegevens en beslissingen. Zo vragen verschillende gemeenten zich af of ze nu buitendijks mogen bouwen en of dit niet voor niks is, als blijkt dat het peil uiteindelijk omhoog gaat. Daarnaast willen gemeenten antwoorden op de vraag wat een stijging of daling van het waterpeil betekent voor de grondwaterstanden, voor de hoeveelheid kwel en voor de veiligheid in de steden. Maar ook wat het voor financiële gevolgen heeft voor gemeenten door verlies aan recreatie en werkgelegenheid. Welke compenserende maatregelen er nodig zijn en wie deze maatregelen gaat financieren. Kortom gemeenten willen graag antwoorden op de onzekere situatie waarin ze nu zitten. Opvallend is dat het programmabureau met dezelfde vragen naar de gemeenten gaat. In de gebiedsverkenningen vraagt het programmabureau aan de regionale partners welke waterhuiskundige en ruimtelijke opgaven er zijn in de deelgebieden bij verschillende peilscenario's. Het lijkt erop dat de zoektocht naar de juiste kennis het proces momenteel beheerst. De vraag is of dit gewenste resultaten zal opleveren, zowel voor het programmabureau als voor de gemeenten. Vooral ook omdat beiden andere vragen stellen, zodat er mogelijk andere antwoorden teruggegeven zullen worden.

Ondanks dat eenduidige technische kennis zeer nuttig kan zijn om beelden te convergeren, mits alle betrokken partijen deze kennis ook onderschrijven, zal technisch kennis geen antwoord geven op alle onzekerheid. Van Buuren et al. (2010) geven aan dat de rol van kennis als het gezaghebbend beslechten van onzekerheden steeds meer naar de achtergrond verdwijnt. Kennis wordt steeds meer een manier waarop partijen met verschillende beelden met elkaar verbonden kunnen worden. Kennis over het watersysteem wordt faciliterend aan de wensen, waarden en opvattingen van betrokken partijen. Het advies aan het programmabureau is om kennis niet te zien als uitgangspunt voor strategieën of besluiten, maar als verbinding tussen de beelden van betrokken organisaties. Als het beeld van partij A is dat het IJsselmeer een natuurgebied is en het beeld van partij B is dat het IJsselmeer vooral voor zoetwater moet zorgen, kan kennis deze twee beelden koppelen door oplossingen te bedenken die recht doet aan beide beelden. Op die manier zal kennis faciliterend zijn in plaats van bepalend. Deze rol zal inhoudelijke kennis beter passen in dit proces dan de rol van scheidsrechter. Vooral omdat er in het proces zoveel onzekerheden kent dat het onmogelijk lijkt om alles te onderzoeken. De vraag hoeveel zoetwater er in 2050 nodig zal zijn voor de landbouw is een

dergelijke vraag die haast niet te beantwoorden lijkt. Wel kan de vraag beantwoord worden welke ontwikkelingen boeren zien voor de toekomst en welke rol water zal spelen daarin. Door dit samen te brengen met andere beelden van andere betrokken organisaties is het mogelijk een gedeeld beeld op de toekomst te creëren waarbij technische kennis dit kan onderbouwen.

### ***Aanbeveling 3***

#### ***Het IJsselmeer is meer dan een waterpeil***

---

Uit dit onderzoek en uit de conclusie dat er verschillen zijn in functies, waarden en gevolgen tussen de gemeenten blijkt dat het IJsselmeer een bijzonder multifunctioneel gebied is. De afgelopen decennia heeft het gebied rond het IJsselmeer zich ingericht naar de kansen en mogelijkheden die een conservatief peilbeheer in het IJsselmeer boden. De transitie van een conservatief peilbeheer naar een progressief peilbeheer zorgt ervoor dat het gehele systeem van recreatie, watervoorziening, natuur, ecologie, havens, steden en dijken rond het IJsselmeer zal moeten meeveranderen. Metaforisch gezien kan die ene knop waarmee het peil veranderd een sneeuwbal effect hebben op daarmee samenhangende systemen, zoals de landbouw, natuur, ecologie, binnendijkse watersystemen en lokale economieën. In bestuurskundige termen wordt dit omschreven als het doorbreken van de afhankelijkheid van een conservatief peilbeheer wat een positieve feedbackloop tot gevolgen kan hebben. Met andere woorden een steeds verdere afhankelijkheid van een gelijk peil in het systeem rond het IJsselmeer wordt doorbroken waardoor er steeds meer effecten optreden naar andere systemen dat zich als een olievlek verspreid. Dergelijke ontwikkelingen zijn vaak niet te voorspellen en moeilijk te stoppen. Met het alleen in kaart brengen van de mogelijke gevolgen en daarop passende maatregelen kan dan niet volstaan. Wat wel mogelijk is, is het in kaart brengen van de manier waarop systemen op elkaar inwerken en proberen maatregelen te vinden die een positief effect hebben op afhankelijke systemen. Dit betekent dat er niet alleen naar het waterpeil gekeken dient te worden maar ook naar het natuurlijke systeem, het economische systeem, het veiligheidssysteem, het infrastructurele systeem en het maatschappelijke systeem. Momenteel wordt er bij het programmabureau al aandacht gegeven aan het ecologische systeem, het ruimtelijke systeem en het zoetwatersysteem in de thematische verkenningen. Dit is weliswaar nog steeds gekoppeld aan het IJsselmeerpeil. Het advies aan het programmabureau is om naar meer systemen te kijken, zodat de kans op onverwachte negatieve verschijnselen beperkt wordt. De themasessies kunnen hiervoor een geschikt podium zijn.

### ***Aanbeveling 4***

#### ***Ga verder dan de opdracht***

---

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied heeft vooraf enkele randvoorwaarden meegekregen uit het Nationaal Waterplan die als uitgangspunt dienen voor het Deltaprogramma IJsselmeergebied, zoals beschreven in de casusomschrijving (hoofdstuk 5). Deze randvoorwaarden kaderen de zoektocht naar geschikte oplossingen voor de gegeven opgaven in. Er zijn alleen twee problemen die ervoor zorgen dat de randvoorwaarden het streven naar een gedeelde probleempceptie kunnen verhinderen. De eerste is dat het Nationaal Waterplan door de Tweede Kamer na de val van het kabinet Balkenende IV controversieel verklaard is. Op zichzelf zou dit het proces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied niet hoeven te beïnvloeden omdat er pas besluiten genomen hoeven te worden in 2015, maar het tweede probleem houdt hier sterk verband mee. Het tweede probleem is dat een groot deel van de onderzochte gemeenten, de gemeenten Enkhuizen, Medemblik, Urk en de Friese gemeenten niet achter deze randvoorwaarden staan. Zij geven aan dat

onvoldoende duidelijk is waarom sommige voorwaarden gesteld worden. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- Het waterpeil in het IJsselmeer wordt losgekoppeld van het waterpeil in het Markermeer-IJmeer en de randmeren.
- Alleen in het IJsselmeer is op lange termijn (2035-2100) een verdere peilverhoging mogelijk tot maximaal 1,5 meter boven het huidige winterstreefpeil (= 1,3 meter boven het huidige zomerstreefpeil).

(Nationaal Waterplan, 2009)

Omdat het Nationaal Waterplan nog niet is behandeld in de Tweede Kamer en omdat enkele gemeenten niet achter de randvoorwaarden staan, verschillen de beelden over de oplossing tussen de gemeenten en het programmabureau. De gemeenten willen graag nog de discussie aangaan over de ont koppeling en over alternatieve oplossingen voor de opgaven, zoals waterberging in polders of internationale afspraken. Er zijn drie manieren voor het programmabureau om met deze divergentie van beelden. De eerste is door het te negeren tot de Tweede Kamer een besluit genomen heeft. Daarna is het mogelijk om te wijzen op de legitieme beslissing van de Tweede Kamer, hopen dat de gemeenten zich zullen neerleggen bij deze beslissing. Hiermee zijn de beelden dwingend opgelegd. De tweede manier is om experts onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheden en onmogelijkheden als er geen sprake is van ont koppeling of als er alternatieve oplossingen meegenomen worden. Dit lijkt de kwestie op te lossen, maar zoals bij het tweede advies al is aangekaart, hoeft kennis in besluitvormingsprocessen niet te betekenen dat het verschil in beelden beslecht is. Nieuwe kennis kan juist nieuwe vragen oproepen. De derde manier is om beelden over de ont koppeling en alternatieve oplossingen een plek te geven in het proces. Dit betekent dat de randvoorwaarden minder strikt gehanteerd moeten worden en dat in het uiteindelijke advies van het Deltaprogramma IJsselmeergebied deze beelden een eigen plek krijgen. Het advies aan het programmabureau is om voor de derde manier te kiezen, omdat deze garandeert dat deze gemeenten mee blijven doen in het proces. Dit betekent niet dat het programmabureau zijn opdracht geheel moet loslaten, maar wel dat het programmabureau naast zich te richten op het peil, ook een bredere kijk zal moeten aannemen. Dat dit uiteindelijk leidt tot een breder draagvlak, blijkt bijvoorbeeld uit het advies van de commissie Veerman, die de oorspronkelijk opdracht om de kustverdediging te onderzoeken ook veel breder heeft gemaakt. Het deelprogramma Zoetwater kan ondersteuning bieden bij het onderzoeken van alternatieven, aangezien zij ook deze brede opdracht onderzoeken. Dat betekent echter niet dat deze beelden doorgeschoven mogen worden naar het deelprogramma Zoetwater. Gemeenten committeren zich immers aan het Deltaprogramma IJsselmeergebied en niet aan het Deltaprogramma Zoetwater.

## 11. Reflectie

Dit onderzoek richt zicht op beelden bij gemeenten rond het IJsselmeer en op het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied. In de reflectie zal gereflecteerd worden op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Enkele tekortkomingen en verbeterpunten zullen aan het licht worden gebracht.

In de theorie zijn enkele gevaren benoemd van onderzoek naar beelden van actoren. De eerste is de veranderlijkheid van beelden. De meeste interviews zijn afgenomen in de maanden juni en juli van 2010. Omdat het proces van het Deltaprogramma veel onzekerheid kent en daarmee samenhangend veel dynamiek, zullen beelden bij gemeenten ook kunnen veranderen. Vanwege het tijdsbestek is ervoor gekozen om geen longitudinaal onderzoek uit te voeren, maar dit zou in de toekomst de betrouwbaarheid van de gegevens wel ten goede kunnen komen. In mogelijk vervolgonderzoek kunnen de gegevens uit dit onderzoek gebruikt worden voor een longitudinale analyse. Daarmee kunnen mogelijke interventies tevens op effectiviteit gemeten worden.

De generaliseerbaarheid van het onderzoek is een andere tekortkoming. Het onderzoek richt zich specifiek op een aantal gemeenten en is daarom ongeschikt om conclusies te trekken over andere gemeenten. Wel kunnen de conclusies en aanbevelingen overgenomen worden naar andere processen waar sprake is van verschillen tussen cognitieve en sociale configuraties.

Tot slot hebben Gerrits et al (2006) al aangegeven dat het frame van de onderzoeker het onderzoek naar beelden van gemeenten en de rol van het programmabureau kan beïnvloeden. Er is daarom zoveel mogelijk uitgegaan van teksten voortkomend uit antwoorden van respondenten en teksten uit bronnen van respondenten. Toch is niet uit te sluiten dat de onderzoeker invloed heeft gehad op de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. Maar beelden zijn nu eenmaal altijd aan interpretatie afhankelijk. U als lezer zal ook zelf een beeld vormen over dit onderzoek aan de hand van uw cognitieve en sociale factoren. De waarde van dit onderzoek zit juist daarin dat beelden al deze beelden gedeeld worden, zodat nieuwe gedeelde beelden de mogelijkheid krijgen om te ontstaan.

## Bronvermelding

### Wetenschappelijke literatuur

Daft, R.L. & Weick, K.E. (1984). Towards a Model of Organizations as Interpretation Systems. *Academy of Management Review*, 9(2), pp. 284-295.

Dewulf, A., Francois, G., Pahl-Wostl, C. & Taillieu, T. (2007). A Framing Approach to Cross-disciplinary Research Collaboration: Experiences from a Large-scale Research Project on Adaptive Water Management. *Ecology and Society* 12(2), pp. 14.

Edelenbos, J. (1999). Design and management of participatory public policy making. *Public Management Review*, 1(4), pp. 569-578.

Edelenbos, J. & Klijn, E-H (2006). Managing stakeholder involvement in decision-making. A comparative analysis of six interactive processes in The Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 417-446.

Edelenbos, J. & Klijn, E-H. (2007). Trust in Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society* 39(1), pp. 25-50.

Fenger, M. & Klok, P-J. (2001). Interdependency, beliefs, and coalition behaviour. A contribution to the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 34, pp. 158-170.

Fischer, F. (2003). *Framing Public Policy : Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press.

Gerrits, L.M., Ellen, G-J., Roelant, M. & Noppe, M. (2006). Perspectives on Water Bodies. Dynamics and adaption as a requisite for dealing with the complexity of multiple perspectives in water management. *Paper presented at RGS London*.

Gray, B. (2003). Framing of Environmental Disputes. In: Lewicki, R.J., Gray, B. & Elliot, M. (eds.). *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts. Concepts and Cases*. Washington, Island Press.

Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In: Pierre, J. (ed.). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford, University Press.

Jacobs, M. & Buijs, A. (eds.) (2008). *Het hoofd boven water. Omgaan met beleving in het waterbeheer*. Uitgave van programmabureau Leven met Water en consortium Watertekens.

Johnston, H. (1995). A Methodology for Frame Analysis: From Discourse to Cognitive Schemata. In: Johnston, H. & Klandermans, B. (eds.). *Social Movements and Culture*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, 2<sup>nd</sup> edition.

Klijn, E-H. (2008). *'It's the management, stupid!' On the importance of management in complex policy issues*. Den Haag, Lemma.

- Koppenjan, J.M.F. & Klijn, A.H. (2004). *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision-making*. London, Routledge.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. In: Pierre, J. (ed.). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford, University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Riessman, C.K. (2008). *Narrative Methods for the Human Sciences*. Thousand Oaks, Sage.
- Schön, D.A. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection. Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, Basic Books.
- Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam, Boom, 4<sup>th</sup> edition.
- Swanborn, P.G. (2008). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam, Boom, 4<sup>th</sup> edition.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag, Academic Service.
- Teisman, G.R., Buuren, M.W. van & Gerrits, L. (eds.). (2009). *Managing complex governance systems. Dynamics, self-organisation and coevolution in public investments*. New York / London, Routledge.
- Termeer, C.J.A.M. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Managing Perceptions in Networks. In: Kickert, W.J.M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London, Sage.
- Termeer, C.J.A.M. (2007). Betekenissen voor Publiek Leiderschap op Maatschappelijke Innovaties. *Bestuurskunde*, 16 (2), pp. 104-113.
- Van Buuren, M.W. (2006). *Competente Besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Den Haag, Lemma.
- Van Buuren, M.W., Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag, Lemma.
- Van Gils, M. & Klijn, E-H (2007). 'Complexity in Decision Making: The Case of the Rotterdam Harbour Expansion. Connecting Decisions, Arenas and Actors in Spatial Decision Making'. *Planning Theory & Practice*, 8(2), pp. 139-159.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, Coutinho.
- Weible, C.M. (2006). An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, pp. 95-117.
- Yanow, D. & Haverland, M. (2010). *A hitchhiker's guide to the public administration research universe: Surviving conversations on methodologies and methods*. (to be published)



## Niet-wetenschappelijke literatuur

Bouma, S.F. & Schaper, A. (onbekend). *De Zuiderzee als Schakel en Scheiding tussen de Gewesten*.

Beschikbaar op:

<<http://www.spanvis.nl/Plaatsen%20om%20de%20Zuiderzee/De%20Zuiderzee%20als%20schakel%20en%20scheiding/De%20Zuiderzee%20als%20schakel%20en%20scheiding.htm>> (geraadpleegd 26 augustus 2010)

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. (2008). *Sneller en Beter*.

Beschikbaar op:

<<http://snellerenbeter.nl/upload/files/Advies%20Commissie%20Versnelling%20Besluitvorming%20Infrastructurele%20Projecten.pdf>> (geraadpleegd 16 oktober 2010)

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

Deltaprogramma IJsselmeergebied (2010a). *Plan van Aanpak, Concept 2.0*. Lelystad.

Deltaprogramma IJsselmeergebied (2010b). *Gebiedsverkenningen IJsselmeergebied. Handreiking, Deltaprogramma IJsselmeergebied*. Lelystad, concept 6 mei 2010.

Friese overheden spreken gezamenlijk in op ontwerp-Nationaal Waterplan. (2009, 5 juni). *Friesland Holland Nieuws*. Wollega, Albert Hendriks Nieuwsdienst.

Beschikbaar op:

<[http://www.friesland-holland-nieuws.nl/Nieuwsbrieven/2009\\_05\\_06.html](http://www.friesland-holland-nieuws.nl/Nieuwsbrieven/2009_05_06.html)> (geraadpleegd 16 oktober 2010).

Gemeente Enkhuizen (2009). *Stadsvisie Enkhuizen 2030. Enkhuizen: Gastvrije haven en historisch glorie*. (concept 6 oktober 2009)

Beschikbaar op:

<<http://www.enkhuizen.nl/websites/enkhuizen/website/show.asp?frameid=2&Path=1261>>

Gemeente Gaasterlân-Sleat (2010). *Wetter stjoert. Watervisie gemeente Gaasterlân-Sleat*. Assen, Tauw.

Gemeente Hoorn (2004). *SOW houdt op te bestaan*.

Beschikbaar op:

<<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2004/12/14/F069.htm>> (geraadpleegd 16 oktober 2010)

Gemeente Kampen (2009). *Kampen leeft met Water*.

Beschikbaar op:

<<http://www.klimaatdijk.nl/upload/documents/folder%20Kampen%20leeft%20met%20water.pdf>>

Gemeente Lelystad (2005). *Samenvatting Structuurplan Lelystad*.

Gemeente Urk (2003). *Structuurvisie Urk 2025+ "De Bakens Verzet"*.

Beschikbaar op:

<[http://www.urbank.nl/index.php?simaction=content&pagid=46&rubriek\\_id=45&mediumid=1](http://www.urbank.nl/index.php?simaction=content&pagid=46&rubriek_id=45&mediumid=1)> (geraadpleegd 25 oktober 2010)

Gemeente Wieringermeer (2006). *Structuurplan Gemeente Wieringermeer*. KAW Architecten en Adviseurs i.s.m. Arcadis.

Gemeente Zwartewaterland (2008). *Waterplan Zwartewaterland*. Zwolle, Grontmij.

Gemeente Zwolle (2007). *Watervisie. Stedelijk Waterplan deel 1*.

KuiperCompagnons (2009). *Kustvisie Lelystad 2015-2030. Het boetseren van Landschap & Water. Mijmeringen van de Kust*. Rotterdam, KuiperCompagnons.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010). *Deltaprogramma 2011. Werken aan de Delta. Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Deventer, Thieme.

Programmadirectie Ruimte voor de Rivier. *Aantrekkelijk Rivierengebied*. Utrecht, PDR/Communicatie. Beschikbaar op:  
<<http://www.ruimtevoorderivier.nl/Hoofdsite/menu/Ruimte%20voor%20de%20Rivier/Bescherming%20tegen%20overstromingen/Ruimtelijke%20kwaliteit/Aantrekkelijk%20rivierengebied>>  
(geraadpleegd op 3 maart 2010)

Provincie Fryslân (2009). *Brief gezamenlijke inspraakreactie Friese IJsselmeerregio op ontwerp-Nationaal Waterplan*. Leeuwarden.

Schluter, W. (2010). Hoorzitting Waterveiligheid: 'Badkuipeffect is minimaal'. *De Stentor*. Apeldoorn, Uitgeverij de Stentor BV. Gepubliceerd op 1 oktober 2010. Beschikbaar op:  
< <http://www.destentor.nl/regio/kampen/7375695/Hoorzitting-Waterveiligheid%3A-'Badkuipeffect-is-....ece>>

Stichting Deltawerken Online (2004). *Watermanagement door de eeuwen heen*. Beschikbaar op:  
<<http://www.deltawerken.com/Water-management/68.html>> (geraadpleegd 3 maart 2010).

Tiesinga, H.L. (2009). De geschiedenis als basis voor de plannen van de Deltacommissie. In: L. Bolle, R. van Diepen, W. van der Most (red.). *Waterwerken. De Tweede Deltacommissie*. Lelystad, Nieuw Land Ergoedcentrum/Uitgeverij De Twaalfde Provincie, pp. 47

## Interviews

- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Enkhuizen, d.d. 24 juni 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Gaasterlân-Sleat, d.d. 10 juni 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Kampen, d.d. 9 juni 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Lelystad, d.d. 10 mei 2010
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Medemblik, d.d. 8 juli 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Noordoostpolder, d.d. 1 juli 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Steenwijkerland, d.d. 7 juni 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Urk, d.d. 9 juni 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Wieringermeer, d.d. 1 juli 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Zwartewaterland, d.d. 17 juni 2010.
- Ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente Zwolle, d.d. 30 juni 2010

## Tabellen en figuren

TABEL 1: CONCEPT BEELD VAN THEORIE NAAR VARIABELEN .....	30
TABEL 2: CONCEPT CONFIGURATIES .....	31
TABEL 3: OPERATIONALISATIE VARIABELEN BEELDEN .....	35
TABEL 4: OPERATIONALISATIE SOCIALE FACTOREN .....	36
TABEL 5: GEMEENTE ENKHUIZEN .....	46
TABEL 6: GEMEENTE GAASTERLÂN-SLEAT .....	47
TABEL 7: GEMEENTE KAMPEN .....	49
TABEL 8: GEMEENTE LELYSTAD .....	51
TABEL 9: GEMEENTE MEDEMBLIK .....	53
TABEL 10: GEMEENTE NOORDOOSTPOLDER .....	55
TABEL 11: GEMEENTE STEENWIJKERLAND .....	57
TABEL 12: GEMEENTE URK .....	59
TABEL 13: GEMEENTE WIERINGERMEER EN GEMEENTE WIERINGEN .....	61
TABEL 14: GEMEENTE ZWARTEWATERLAND .....	63
TABEL 15: GEMEENTE ZWOLLE .....	65
TABEL 16: COGNITIEVE FACTOREN GEMEENTEN .....	67
TABEL 17: CULTUUR-HISTORISCHE HAVENSTEDEN .....	68
TABEL 18: IJSSEL-VECHTDELTA (COGNITIEF) .....	69
TABEL 19: POLDERGEMEENTEN .....	70
TABEL 20: SOCIALE CONTACTEN EN SOCIALE CONFIGURATIES .....	73
TABEL 21: IJSSEL-VECHTDELTA (SOCIAAL) .....	74
TABEL 22: WEST-FRIESLAND .....	75
TABEL 23: ZUYDERZEERAND .....	76
TABEL 24: BEELD OVER DE OPGAVEN .....	77
TABEL 25: BEELD OVER DE GEVOLGEN EN KANSEN .....	80
TABEL 26: BEELD OVER HET PROCES .....	81
TABEL 27: BEELD OVER DE OPLOSSING .....	84
TABEL 28: NEGATIEVE GEVOLGEN IN COGNITIEVE CONFIGURATIES .....	85
TABEL 29: OPLOSSINGEN IN COGNITIEVE CONFIGURATIES .....	86
TABEL 30: INTERVENTIES .....	98
FIGUUR 1: COGNITIEVE VERKLARING BEELD .....	16
FIGUUR 2: SOCIALE VERKLARING BEELD .....	16
FIGUUR 3: LEERPROCES TUSSEN BEELDEN EN COGNITIEVE EN SOCIALE EIGENSCHAPPEN .....	17
FIGUUR 4: CONFIGURATIES .....	20
FIGUUR 5: REGIO-INDELING DELTAPROGRAMMA IJSSELMEERGEBIED .....	28
FIGUUR 6: BEELDEN VERKLAART DOOR CONFIGURATIES .....	37
FIGUUR 7: SOCIALE CONFIGURATIES .....	74
FIGUUR 8: PROCESSTAPPEN FASE 1 .....	90

## **Bijlagen**

- Interviewprotocol
- Onderbouwing beeld van de gemeenten

## Interviewprotocol

### *Introductie*

In het kader van mijn stage bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied en mijn afstuderen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam in de studie Bestuurskunde, voer ik een onderzoek uit naar de beleving van gemeenten over het IJsselmeer en het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Momenteel ga ik alle gemeenten rond het IJsselmeer langs om te horen, welke band de gemeenten hebben met het IJsselmeer en wat ze vinden van mogelijke veranderingen in het peil. Met deze gegevens is het voor het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied mogelijk om overzichtelijk te krijgen wat het IJsselmeer betekent voor gemeenten en hoe het programmabureau het proces van het Deltaprogramma hierop kan aanpassen, zodat rekening gehouden wordt met de wensen van gemeenten.

Dit onderzoek voer ik uit voor het programmabureau Deltaprogramma IJsselmeergebied. Er zullen ook geen directe namen genoemd worden het onderzoek. In december 2010 zal het uiteindelijke onderzoeksresultaat gepresenteerd worden aan het programmabureau.

### *Vragen*

1. Wat is uw functie binnen de gemeente? Wat hebt u hiervoor gedaan? Hoe bent u betrokken bij het beleid rond het IJsselmeer vanuit uw gemeente?
2. Is het IJsselmeer belangrijk voor uw gemeente? Welke functies vervult het IJsselmeer voor uw gemeente? Zijn deze functies veranderd in de loop der jaren?
3. Welke eerdere ervaringen heeft uw gemeente met
  - a. Ingrijpende beleidsveranderingen rond het IJsselmeer van uw gemeente?
  - b. Ingrijpende beleidsveranderingen rond het IJsselmeer van omliggende gemeenten?
  - c. Ingrijpende beleidsveranderingen rond het IJsselmeer van andere overheden?
4. Hebt u contact met uw buurgemeenten over het IJsselmeer? Hoe is dit contact? Zijn er gestructureerde overleggen met andere gemeenten?
5. Wat vindt uw gemeente van het Deltaprogramma IJsselmeergebied?
6. Ziet u kansen bij een peilverandering voor uw gemeenten? En ziet u risico's/bedreigingen?
7. Worden plannen voor ruimtelijke ordening of ander beleid al aangepast aan een mogelijke peilverandering?
8. Wat vindt u van de onderbouwing van de commissie Veerman?
9. Hoe zou u betrokken willen zijn bij het Deltaprogramma? Wat vindt u van het proces van het Deltaprogramma? Hebt u eerder meegedaan aan dergelijke programma's?
10. Wat zijn de belangrijkste vragen waar uw gemeente mee zit betreffende het Deltaprogramma IJsselmeergebied?
11. Zijn er (beleids-)documenten van de gemeente die gericht zijn op het IJsselmeer en voor mijn onderzoek interessant kunnen zijn?

### *Afsluiting*

Als u nog vragen hebt of informatie wenst over dit onderzoek kunt u met mij contact opnemen via onderstaande contactgegevens. Bent u naar aanleiding van dit interview geïnteresseerd geraakt in de onderzoeksresultaten, dan kunt u deze ontvangen zodra het onderzoek is afgerond.

#### **Simon van Vliet**

Stagiair Deltaprogramma IJsselmeergebied

#### **Deltaprogramma IJsselmeergebied**

Zuiderwagenplein 2 | 8224 AD Lelystad |  
Postbus 600 | 8200 AP Lelystad

M 06-22299577

[Simon.van.Vliet@rws.nl](mailto:Simon.van.Vliet@rws.nl)  
[www.delta-programma.nl](http://www.delta-programma.nl)

## Onderbouwing beelden van gemeenten

### Gemeente Enkhuizen

#### *Beeld over het opgaven*

De gemeente realiseert zich dat er sprake is van een stijging van de Noordzeespiegel. Als deze zich voortzet kan dat een probleem veroorzaken voor de afvoer van water uit het IJsselmeer en andere delen van Nederland. Dit zijn grote nationale problemen die het individuele probleem van Enkhuizen bij een peilverandering overstijgen. De gemeente Enkhuizen ziet het grote beeld van de noodzaak om actie te ondernemen vanwege klimaatveranderingen dus wel in.

#### *Beeld over de gevolgen*

Een peilverhoging in het IJsselmeer kan verregaande gevolgen hebben voor de oude binnenstad van Enkhuizen. Op sommige plaatsen is de binnenstad maar 60 cm boven het gemiddelde peil van het water. De binnenhavens van Enkhuizen staan direct in verbinding met het IJsselmeer dus een peilverhoging in het IJsselmeer werkt direct door naar het peil in de havens van Enkhuizen. Bij een peilstijging van enkele decimeters kunnen kades, huizen en straten al onderlopen. De respondent geeft aan: *“Er zit natuurlijk een gigantisch verschil tussen 30 centimeter peilverhoging en 1,5 m. 1,50 meter is mega. Dan moet absoluut de hele binnenstad dicht en waarschijnlijk moeten alle kades, oude middeleeuwse kademuren, zullen allemaal hersteld, opgeknapt of vernieuwd worden. Dat zijn gigantische effecten.”* Daar komt bij dat de vrije toegang van de binnenhavens voor Enkhuizen van groot belang is. Elke maatregel die gericht is op het afsluiten van de haven van het IJsselmeer zal gevolgen hebben voor de honderden schepen die Enkhuizen jaarlijks aandoen. De respondent van de gemeente omschrijft het als volgt: *“... inmiddels maken wij nu wel gebruik van het feit dat vele honderden schepen jaarlijks in en uit kunnen varen. Die toegankelijkheid van die binnenhavens is voor ons van groot belang voor een effectief gebruik van die binnenhavens.”* Daarnaast is de gemeente heel benieuwd wat een peilverhoging met de grondwaterstand gaat doen. Dat zal iets zijn wat het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier moet gaan onderzoeken, maar als er effecten op dat waterpeil zijn, dan kan dat ook weer iets betekenen voor de hoeveelheid compensatie die de gemeente moet verwerken als er verstedelijking wordt toegevoegd. Het overige grondgebied van de gemeente Enkhuizen wordt beschermd door de Westfriese Omringdijk. Deze dijk is al vrij hoog, maar zal mogelijk verder versterkt moeten worden. Dit is een taak van het waterschap en de provincie.

Kansen voor de gemeente zelf zijn er niet zozeer. Voordat de afsluitdijk er was, lag Enkhuizen achter een sluis. Deze sluis is nog steeds aanwezig, maar doet momenteel geen dienst meer. Het geheel vernieuwen van deze sluis zou een kans kunnen zijn als maatregel om Enkhuizen te beschermen tegen een hoger IJsselmeerpeil. Dit vergt wel veel technische aanpassingen en heeft gevolgen voor de open verbinding met het IJsselmeer.

#### *Beeld over het proces*

Het proces van het Deltaprogramma is in eerste instantie een aangelegenheid van het Rijk, de provincies en de waterschappen. Ze hebben echter nadrukkelijk gevraagd om een bijdrage van de gemeenten en Enkhuizen heeft die handschoen graag willen oppakken. Dit vanwege de grote band die de gemeente heeft met het IJsselmeer op recreatief, historisch en toeristisch vlak. De gemeente wil zich daarom ook echt actief gaan opstellen ten aanzien van dat water en het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Samenwerking tussen de verschillende overheden in West-Friesland is daarbij onvermijdelijk omdat de Westfriese gemeenten zelf te klein zijn om zich te laten horen in dit proces.

Over het proces en de rol van het programmabureau zegt de respondent van de gemeente Enkhuizen het volgende: *“...ik vind dat ik voldoende op de hoogte ben of op de hoogte kan komen. Dat heeft te maken met het feit dat het programmabureau in Lelystad vrij toegankelijk is. Mensen die*

*daar zitten zijn bereikbaar.... Wij zijn zelf als gemeente heel erg blij dat gemeenten worden betrokken bij de effecten."*

#### *Beeld over de oplossing*

Toen de gemeente de voorstellen van de commissie Veerman onder ogen kreeg, was dat erg schrikken. De respondent geeft aan dat de eerste vraag meteen was wat gaat dat allemaal betekenen? En voor Enkhuizen kan dat nogal wat betekenen. De gemeente maakt momenteel een duidelijk onderscheid als het gaat om noodzakelijke oplossingen en bestuurlijk-politieke beslissingen. Een beslissing als de ontkoppeling tussen het IJsselmeer en het Markermeer is een politieke afweging. Over de aard en noodzaak aangaande bestuurlijk-politieke oplossingen wil de gemeente Enkhuizen nog wel in discussie treden. Ze zullen deze afwegingen nauwlettend in de gaten houden. Maar als het gaat om noodzakelijke oplossingen zal de gemeente zich moeten neerleggen bij de cijfers die er op gegeven moment liggen. Het bestuur in Enkhuizen wil dus duidelijk weten of er sprake is van een politiek bepaald maatregel of van een noodzakelijk ingreep als gevolg van het technische en klimatologische gegevens.

Enkhuizen is niet een gemeente die zegt dat een peilverhoging uitgesloten is. Het is in de ogen van de respondent veel handiger voor de gemeente om strategisch na te denken over hoe ze hier werk met werk kunnen maken. Een mogelijke peilverandering is al een onderwerp dat in de structuurvisie wordt aangegeven. De gemeente begrijpt dat ze er op een of andere manier op moeten anticiperen, maar hoe, dat is nog de vraag. Dat het eraan komt wordt als een gegeven beschouwd. Vandaar dat de gemeente graag de handschoen oppakt van de provincie en het Rijk om een bijdrage te leveren. De gemeente Enkhuizen zal is actief opstellen ten aanzien van het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

Enkhuizen begrijpt dat het niet zo kan zijn dat het IJsselmeer buiten alle maatregelen in Nederland blijft en anderen het moeten lossen. Alleen Enkhuizer bestuurders zijn gekozen om het Enkhuizer belang daarin te brengen. Dus verwacht mag worden dat met name de onderdelen recreatie, economie en behoud van de historische binnenstad ingebracht zullen worden als onderwerpen die wel flink aandacht moeten krijgen voordat de bestuurders in de gemeente Enkhuizen enthousiast zullen worden over peilverhoging.

#### **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Enkhuizen**

##### *Functies van het IJsselmeer*

Enkhuizen is een kleine gemeente met ongeveer 18.000 inwoners direct gelegen aan het IJsselmeer. De relatie met het IJsselmeer ligt vooral in de recreatieve sfeer. Het IJsselmeer wordt gezien als de poort waardoor recreatie de stad binnenkomt. Van oudsher is de stad al met de punt naar het IJsselmeer gericht. Toentertijd vooral vanwege de handel, maar tegenwoordig voor het grootste deel voor de recreatievaart, de bruine zeilvloot, riviercruiseschepen en allerlei particuliere zeilvaart. Het IJsselmeer is daarom ook een belangrijke bron van inkomsten, maar ook van levendigheid en kwaliteit van de stad. In de stadsvisie wordt Enkhuizen omschreven als een moderne waterstad met een zichtbare rijke geschiedenis met recreatie als één van de belangrijkste pijlers. De gemeente Enkhuizen wil ook inzetten op het ontwikkelen van die recreatie (Gemeente Enkhuizen, 2009). Naast recreatie is het IJsselmeer ook belangrijk voor de economische functie in de vorm van fabricatie, verkoop en handel van schepen.

Natuur en waterbeheer zijn ook van belang, maar deze zijn vanuit Enkhuizens perspectief minder prominent aanwezig dan recreatie en economie. Naast deze functies spelen nog andere zaken een rol als het gaat om de band tussen Enkhuizen en het IJsselmeer. De monumentale Westfriese Omringdijk, de historische binnenstad, het Zuiderzeemuseum en de rechtstreekse verbinding naar

het IJsselmeer worden in Enkhuizen als zeer waardevol beschouwd. Visserij is de laatste jaren sterk teruggelopen en speelt vrijwel geen rol meer in Enkhuizen.

#### *Ervaringen*

De gemeente heeft geen watervisie, gericht op het IJsselmeer of de wateren in de gemeente. Het document waar mogelijke ontwikkelingen in het IJsselmeer in opgenomen zijn is de Stadsvisie 2030. Hierin zijn ambitieuze plannen opgenomen om vooral de recreatie te versterken in en rond het IJsselmeer. De gemeente heeft niet recentelijk te maken gehad met grote waterprojecten. Met waterbeheer zelf houdt de gemeente zich niet bezig, dit wordt overgelaten aan het hoogheemraadschap. Wel geeft de respondent aan dat het algemeen uitgangspunt bij de gemeente Enkhuizen altijd is om betrokken te zijn daar waar Enkhuizen belangen heeft.

#### *Waarden*

Enkhuizen kent veel historische waarden als oude stad. Dit blijkt uit de Stadsvisie 2030 waar de identiteit van de gemeente omschreven wordt als "*Gastvrije haven en historische glorie*". In de stadvisie worden de haven en de historie als de twee belangrijkste kenmerken van de stad neergezet. De respondent stelt de stad centraal in de beantwoording van de vragen. Het gaat specifiek om de gevolgen die een peilverandering heeft voor het stedelijke gedeelte en vrijwel niet over het buitengebied.

#### *Sociale contacten*

De gemeente Enkhuizen heeft een sterke band met de andere Westfriese gemeenten. Er is intensief contact en regionale samenwerking op allerlei vlakken, onder andere op het waterbeleid. Op initiatief van de provincie is nu het regioproces gestart. Zoals ook bij de gemeente Medemblik werd vermeld, vormen de Westfriese gemeenten een hechte band, die vergelijkbare standpunten hebben en gedeelde beelden, vanwege vergelijkbare problematiek en intensieve communicatie. Overigens worden er geen onderlinge officiële acties ondernomen tussen de gemeenten onderling.



## **Gemeente Gaasterlân-Sleat**

### *Beeld over de opgaven*

De respondent van de gemeente Gaasterlân-Sleat geeft aan dat er sprake is van een nationaal probleem voor de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening. Dat heeft de commissie Veerman immers onderbouwd. De respondent ziet het als een maatschappelijke verplichting voor de gemeente om betrokken te zijn bij de aanpak van dat probleem. De respondent geeft aan dat het IJsselmeer daar een belangrijke rol in kan spelen.

### *Beeld over de gevolgen*

De grootste negatieve gevolgen van een peilstijging zullen voor de gemeente Gaasterlân-Sleat liggen bij de natuur voor de kust van de gemeente. De gemeente heeft geen oude havens, zoals Lemmer en Stavoren in de buurgemeenten. De respondent van de gemeente geeft aan dat als je daar een meter op het peil gaat zetten de kades er onderlopen en er geen haven meer zijn. Maar de gemeente Gaasterlân-Sleat ligt redelijk hoog en beschermd. Dat wil niet zeggen dat er niks gebeurt. Een peilverhoging doet wel wat met de kustlijn. Deze zal een ander gezicht krijgen. Maar het zorgen voor veiligheid tegen het doorbreken van de IJsselmeerdijk is een taak van Wetterskip Fryslân.

Een peilverandering in het IJsselmeer wordt in de gemeente niet gezien als een enorme bedreiging, hoewel er nog wel wat problemen opgelost zouden moeten worden. De natuurgebieden op de grens van water en land die door de gemeente zijn aangelegd zullen waarschijnlijk verdwijnen, waardoor de gemeente opnieuw kan beginnen met de aanleg. Het biedt echter ook kansen om een nieuwe visie te ontwikkelen voor het kustgebied.

### *Beeld over het proces*

De gemeente is op dit moment bezig om in het regioproces alle relevante informatie te verzamelen. Als er uiteindelijk belangen gaan meespelen, dan zullen de provincies uiteindelijk de beslissing moeten nemen. Er is een maatschappelijk belang wat betekent dat niet iedereen tevreden gehouden kan worden. De beslissingen zullen niet worden genomen door de gemeenten, die komen er gezamenlijk niet uit. Wel zal je je als gemeente goed moeten laten informeren en betrokken zijn. Maar als alle gevolgen zijn geïnteriseerd moet er een besluit genomen worden. Het is natuurlijk voor gemeenten heel lastig om over de eigen gemeentegrenzen heen te kijken.

Overigens heeft de gemeente Gaasterlân-Sleat in 2009 de officiële visie op het ontwerp-Nationaal Waterplan (oNWP) van de Friese IJsselmeerregio ondertekend (Provincie Fryslân, 2009). Deze visie is een reactie op het oNWP van de vier Friese gemeenten die grenzen aan het IJsselmeer, de Provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân. Daarin geven de partijen aan dat ze zeer kritisch zijn tegenover de noodzaak van een peilstijging. Ze geven aan dat een peilstijging onvoldoende onderbouwd is, zowel voor de zoetwatervraag als voor de veiligheid. Bovendien zijn er nog veel vragen met betrekking tot de gevolgen voor de natuur en landschap, cultuurhistorie, buitendijkse gebieden, aanpassing van de infrastructuur, wateroverlast, waterkwaliteit en de gevolgen voor recreatie en toerisme. Tot slot stellen ze dat er onterecht onvoldoende aandacht is voor alternatieven ten opzichte van een peilstijging en dat dezelfde waarden zouden moeten gelden voor het IJsselmeer als voor het Markermeer en IJmeer.

De respondent van de gemeente Gaasterlân-Sleat geeft verder over het proces weer dat het is heel moeilijk om bij te blijven. Hij moet steeds weer zelf onderzoeken of er veranderingen zijn en moet steeds meer inhaken op nieuw beleid. Dat maakt het bijhouden van bijvoorbeeld lokale bestemmingsplannen heel lastig. Overigens wil de gemeente Gaasterlân-Sleat graag meedenken. Het een groot geheel dus daar moeten gemeenten ook een rol in spelen en dat kan door aan te

geven wat de lokale identiteit is. Dan kunnen anderen het technisch verder uitwerken. Maar het proces moet wel gevolgd worden en dat doet de gemeente dan ook.

#### *Beeld over de oplossing*

De Deltacommissaris is bezig om te kijken waar nu echt knelpunten liggen en waar die knelpunten teveel worden. Een halve meter kan de gemeente er wel op hebben, dat heeft te maken met de kustlijn. De gemeente heeft wat dat betreft dus geen haast. Wel zou de gemeente graag nieuwe dingen willen ontwikkelen om de kade minder scherp te maken. Maar dan krijgen de gemeente met het Wetterskip te maken, omdat die de grens tussen het water en het land beheren en die is er voor de veiligheid. Maar over het algemeen ziet de gemeente wel wat er op ze afkomt.

Toch is het wel een ommekeer in het denken over het IJsselmeer. In het verleden waren beleidsplannen over het IJsselmeer vooral gericht op het behoud ervan. Behoud van openheid, behoud van natuurlijke waarden enz. Heel soms werd er gesproken over vooroevers, maar dat lag vaak moeilijk. Het ging vaak over kwaliteit en beheer. Dus toen de commissie met het rapport kwam, schrok de respondent daar wel van. Het is een ommekeer in het beleid.

In de recentelijk uitgebrachte Watervisie Gaasterlân-Sleat verwoordt de gemeente haar standpunt als volgt: *“Het nationale beleid ten aanzien van het bevorderen van de veiligheid ten opzichte van water*

*staat in het Nationaal Waterplan verwoord. Ten aanzien van het IJsselmeer is extra aandacht voor de plannen van de Deltacommissie nodig. Toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het waterpeil zijn van invloed op de veiligheid van de gemeente. [...] Het bieden van voldoende veiligheid tegen overstromingen is de verantwoordelijkheid van het Wetterskip. Bij het uitvoeren van projecten ter verbetering van deze veiligheid stelt de gemeente zich constructief op en anticipeert hierop bij ruimtelijke ontwikkelingen. Met het oog op het Nationaal Waterplan, is onduidelijk welke ambities gesteld kunnen worden ten aanzien van veiligheid in de regio (Watervisie Gaasterlân-Sleat, 2010).”*

#### **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Gaasterlân-Sleat**

##### *Functies van het IJsselmeer*

Het IJsselmeer grenst aan Gaasterlân-Sleat. Het meer is geen direct onderdeel van het watersysteem in Gaasterlân-Sleat, maar heeft voor het aspect veiligheid grote invloed op de gemeente. Ook ten aanzien van schoon en voldoende water is er een relatie met het IJsselmeer. Direct is dit via de inlaat bij Teakesyl en indirect via Lemmer (Watervisie Gaasterlân-Sleat).

De gemeente grenst aan Enkhuizen, een deel van het IJsselmeer valt binnen de gemeentegrens. Toch doet de gemeente weinig met het IJsselmeer. Er zijn enkele kleine recreatiebedrijven, maar er zijn geen havens en aan de kade van het IJsselmeer is vrijwel niets gebouwd of aangelegd. Er is een natuurgebied in combinatie met recreatie. Ook zijn er rietlanden voor de kust en een stuk harde kade waar men kan wandelen. In de nota's van de gemeente wordt vooral de weidsheid, de eindeloze verte benadrukt. De beleving is waar het IJsselmeer voor staat bij de gemeente Gaasterlân-Sleat. Bovendien is het dijklichaam, de waterkering, onderdeel van de kust. De kust vormt op die manier een natuurlijke bescherming tegen mogelijke overstromingen vanuit het IJsselmeer.

##### *Ervaringen*

De gemeente heeft in augustus 2010 een watervisie uitgebracht. Water speelt in de gemeente een belangrijke rol voor de landbouw, recreatie, natuur en wonen. Vandaar dat de gemeente het belangrijk acht om het water in de gemeente goed te beheren. In de Watervisie zijn de volgende beleidsdoelen ten aanzien van waterbeheer opgesteld: Schoon water, tegengaan van overlast door regen-, oppervlakte- en grondwater, veilig water en voldoende water. Over het IJsselmeer zegt de watervisie het volgende: *“Het IJsselmeer grenst aan Gaasterlân-Sleat. Het meer is geen direct*

*onderdeel van het watersysteem in Gaasterlân-Sleat, maar heeft voor het aspect veiligheid grote invloed op de gemeente. Ook ten aanzien van schoon en voldoende water is er een relatie met het IJsselmeer. Direct is dit via de inlaat bij Teakesyl en indirect via Lemmer.”* De gemeente geeft aan dat het IJsselmeer geen onderdeel uitmaakt van het watersysteem, maar vooral voor het aspect veiligheid van belang is. De gemeente voert dus een actief waterbeleid, maar het systeem is minimaal gelinkt aan het IJsselmeer. Vandaar dat er in dit onderzoek in vergelijking met andere gemeenten gezegd kan worden de gemeente geen actief waterbeleid heeft gericht op het IJsselmeer. De gemeente is ook niet betrokken bij grootschalige waterprojecten gericht op klimaatveranderingen.

#### *Waarden*

Het IJsselmeer wordt in de watervisie beschouwd als het buitengebied van de gemeente. De kust met het IJsselmeer wordt benadrukt vanwege zijn belevingswaarden. De rust, stilte, weidsheid en natuur langs de kust van het IJsselmeer vormen belangrijke waarden voor de gemeente. In de watervisie wordt ook aangegeven dat het versterken van deze belevingswaarden een doel kan zijn voor de gemeente.

#### *Sociale contacten*

De respondent van de gemeente Gaasterlân-Sleat geeft de contacten met andere Friese gemeenten als volgt weer: *“Er is nog weinig contact tussen de gemeenten. De provincie is nu een regioproces gestart. Daarin zitten de gemeenten langs de kust om de effecten te bespreken. Maar het leeft nog niet onderling.”* Wel geeft de gemeente in de Watervisie aan dat het de formele zienswijze die is ingediend namens de Friese IJsselmeerregio onderschrijft.

## **Gemeente Kampen**

### *Beeld van de opgaven*

De respondent van de gemeente Kampen geeft aan dat de gemeente inziet dat het klimaat verandert en dat Nederland daar op in moet spelen. Zo ook in de gemeente Kampen. Water heeft van oudsher al een belangrijke rol gespeeld in de historische havenstad. Vandaar dat de gemeente ook veel met waterbeleid te maken heeft gehad. Waterbeleid krijgt ook een steeds belangrijker rol bij de gemeente Kampen. De respondent van de gemeente Kampen geeft aan dat men niet bang is voor hoog water in Kampen. Er zijn al vaak maatregelen genomen om de gemeente veiliger te maken op het gebied van water. Wel geeft de respondent aan dat er maatregelen getroffen zullen moeten worden naar aanleiding van een peilverandering. Ook zullen er diverse risico's gaan meespelen.

### *Beeld van de gevolgen*

Er zijn risico's bij een peilbesluit, waar rekening mee gehouden moet worden. De risico's zijn vooral voor buitendijkse bebouwing, het grondwaterniveau in stedelijk gebied, kwel en overstroming van polders en natuur. Onder buitendijkse bebouwing worden voornamelijk de havens verstaan. Vrijwel alle havens zijn gebouwd op een bepaald peilbeheer. Er zit wel wat speling in het peil omdat de gemeente regelmatig last heeft van opwaaiing van het water over het IJsselmeer, maar bij een peilstijging van 1,5 meter is de verwachting dat veel havens onder water komen te staan. Bovendien wordt de doorvaart onder de stadsbrug over de IJssel lastiger als het peil hoger is. Dat zou betekenen dat de brug vaker open zou moeten, wat weer effecten heeft op de doorstroming van het verkeer.

Wat betreft het grondwaterpeil ligt het probleem vooral bij de nieuwbouw. Deze gebieden hebben nu al te maken met een hoge grondwaterstand, die veel overlast kan veroorzaken als het peil en de in verband staande grondwaterstand zullen stijgen. De oude binnenstad is op hoge grond gebouwd maar bebouwing van na de komst van de afsluitdijk is vaak gelegen in laaggelegen gebieden. Momenteel wordt de grondwaterstand al intensief gemonitord. Uitzakken van het peil kan overigens wel problemen met verzakking veroorzaken in de oude binnenstad. De oude funderingen zijn erg gevoelig voor heftige grondwaterpeilschommelingen.

Kwel en overstromingen kunnen grote gevolgen hebben voor de binnen- en buitendijkse polders en natuurgebieden. Overigens zal de natuur zichzelf ook aanpassen aan klimaatveranderingen. Boeren en natuurorganisaties houden de ontwikkelingen op het gebied van het Deltaprogramma wel nauwlettend in de gaten.

### *Beeld over het proces*

Er is al veel informatie beschikbaar over wat de gevolgen van een peilverandering kunnen zijn voor de gemeente Kampen. Veel mensen zijn er mee bezig en er wordt op grote schaal veel aan gewerkt. De respondent geeft aan dat grote hoeveelheid projecten gericht op water maakt het geheel wel erg onoverzichtelijk. De hoeveelheid informatie en overleggen drukken zwaar op de capaciteit van de gemeente Kampen. Er is nu wel een waterwethouder aangesteld sinds de laatste verkiezingen. Wat er nog zou kunnen verbeteren, is het bewuster maken van de burgers over water. Bewoners zijn zich nog onvoldoende bewust van de situatie van Nederland en water.

### *Beeld over de oplossing*

Een peilstijging van 30 cm kan wel opgevangen worden, alleen opwaaiing kan een bedreiging zijn. Bij een peilstijging van meer dan 30 cm voldoen de dijken en kaders van de gemeente Kampen niet meer aan de normen en zullen deze aangepast moeten worden.

Er wordt binnen de gemeente al rekening gehouden met een mogelijke peilverandering. Onder andere in het ontwerp van de bypass en in de overstromingsrisicoparagraaf bij bestemmingsplannen.

Bebouwing vindt dan plaats op eigen risico. Ook in het stedelijk watersysteem zijn er al alternatieve routes opgenomen bij veranderingen in de waterstanden.

Bestuurlijk staat de gemeente Kampen goed in het Deltaprogramma. Ze zijn sterk betrokken. Over het algemeen is men in Kampen niet bang voor hoog water vanwege de lange ervaring ermee. Wel zullen er maatregelen getroffen moeten worden naar aanleiding van een peilverandering, maar er is vertrouwen dat er genoeg kennis is bij RWS over de maatregelen. Kampen is bereid flexibel te zijn, zolang er oog is voor de risico's. Op dit moment participeert de gemeente actief in het regioproces van het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

### **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Kampen**

#### *Functies van het IJsselmeer*

Water en dan met name de rivier de IJssel heeft verschillende belangrijke functies voor de gemeente Kampen. Allereerst zorgt de IJssel en de verbinding met het IJsselmeer voor een centraal punt voor de scheepvaart. Zowel de beroepsscheepvaart als de recreatievaart zijn sterk aanwezig in de gemeente. De gemeente heeft twee werkhavens, een aantal private havens, een bekende bruine vloot (recreatievaart) en nog diverse jachthavens. Dit zorgt voor een grote bedrijvigheid op en rond de rivier de IJssel, zowel op het vlak van professionele scheepvaart als op het gebied van recreatie en toerisme. Daarnaast vormt de IJsseldelta een waterrijk gedeeltelijk buitendijks natuur- en landbouwgebied.

#### *Ervaringen*

Kampen heeft in het verleden vaak te maken gehad met hoogwaterproblematiek. Er is een uitgebreid en pas vernieuwd noodplan bij dreigende waterstanden. Onderdeel van dit noodplan zijn 150 vrijwilligers die meteen opgeroepen kunnen worden voor het aanleggen van tijdelijke keringen. Daarnaast wordt er elk jaar geoefend met hoogwaterscenario's. Bij hoge waterstanden is het mogelijk om met losse elementen in te zetten om de binnenstad te beschermen. Tot nu toe is het slechts één keer voorgekomen dat de kering ingezet werd, dit was vanwege opwaaing.

Daarnaast heeft de gemeente ervaring opgedaan met grote ruimtelijke waterprojecten in het kader van Ruimte voor de Rivier. Het project IJsseldelta-Zuid is het afgelopen decennium een belangrijk discussiepunt geweest. In dat kader zijn er ook veel onderzoeken verricht door het waterschap en de provincie waardoor er nu veel informatie beschikbaar is over de veiligheid en grondwaterstanden in de IJsseldelta.

De gemeente Kampen heeft zelf geen watervisie. Maar er is wel veel onderzoek en informatie gedaan naar het watersysteem in en rond de gemeente Kampen, met name op het gebied van waterveiligheid (Gemeente Kampen, 2009). De IJsseldelta-zuid geldt nu al een van de meest onderzochte gebieden van Nederland als het gaat om de waterveiligheid. Op 30 september 2010 heeft er zelfs nog een hoorzitting waterveiligheid in de gemeenteraad van Kampen plaatsgevonden, wat een bijzondere gebeurtenis is (Schluter, 2010)

#### *Waarden*

In de structuurvisie van de gemeente Kampen worden de belangrijkste ruimtelijke kwaliteiten van de gemeente opgesomd. Dit zijn het historische centrum, het vele water waaronder de IJssel en de randmeren, de kleinschaligheid van de stad en de weidse buitenruimte met polders, natuur en water. Water speelt in de waarden van de gemeente dus zowel een rol in de stad als in het buitengebied.

### *Sociale contacten*

Met de omliggende gemeenten Zwolle en Zwartewaterland is er goed contact. Er is onder andere het Regionaal overleg waterveiligheid gecoördineerd door de provincie Overijssel, daarin zitten omliggende gemeenten, waterschap en provincie. Ook is er al een rapport waarin de bedreigingen voor de IJssel-Vechtdelta zijn opgenomen. Met Zwolle is er veel overleg omdat Kampen en Zwolle een officieel samenwerkingsverband hebben. Alle drie de gemeenten ondervinden bij een peilverandering vergelijkbare problematiek. Bovendien worden ze via de provincie regelmatig betrokken bij overleggen en maatregelen voor het veiliger maken van de rivieren en waters in de IJssel-Vechtdelta. Vandaar dat Kampen zowel informeel als gestructureerd veel contact heeft de andere gemeenten en dat de beelden van de drie gemeente ook redelijk overeen zullen komen.

## **Gemeente Lelystad**

### *Beeld over de opgaven*

De gemeente Lelystad zet erg in op het verbeteren van het klimaat in de gemeente. Het streven is naar een klimaatneutrale gemeente via duurzame energie, energiebesparing en allerlei milieumaatregelen. De gemeente zit in dat het klimaat verandert en dat er iets moet gebeuren en zet zich daar als gemeente sterk voor in. Dit betekent ook dat de gemeente inziet dat er ook op het gebied van waterveiligheid dingen gaan veranderen en dat er over toekomstig waterbeheer in het IJsselmeer nagedacht moet worden.

### *Beeld over de gevolgen*

Het stijgen van het IJsselmeer heeft voor de gemeente Lelystad gevolgen voor de huidige buitendijkse bebouwing en toekomstige bebouwing aan kust van het IJsselmeer. De gemeente heeft met het project Flevokust ambitieuze plannen om het bestaande haven- en bedrijventerrein in het IJsselmeer uit te bereiden. Op die manier kan de gemeente veel werkgelegenheid creëren en de stad nog meer op de kaart zetten. Een peilverandering kan een negatieve gevolgen vormen voor deze ontwikkelingen. Maar de gemeente heeft ook andere plannen. In de Kustvisie Lelystad 2015-2030 heeft de gemeente grote plannen ontwikkeld voor woningbouw, natuur, recreatie en werkgelegenheid in het Markermeer en het IJsselmeer. In deze Kustvisie is rekening gehouden met een mogelijke peilstijging van het IJsselmeer, vandaar dat de nadruk ligt op het Markermeer. Hier hangen wel weer enkele andere ontwikkelingen aan vast zoals het aanleggen van een vlottere verbinding tussen de Houtribdijk en de Flevokust. De ontwikkelingen rond de Kustvisie zijn zodoende zeer afhankelijk van de beslissingen die genomen worden omtrent het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Overigens zijn er nu al een aantal buitendijkse woningen en jachthavens gelegen in het IJsselmeer voor de kust van Lelystad. Hiervoor zijn in de Kustvisie al mogelijke oplossingen opgenomen. Tot slot is er nog de mogelijkheid voor toename van kwel in de polders in het buitengebied van Lelystad naar aanleiding van een peilstijging.

### *Beeld over het proces*

De gemeente houdt de ontwikkelingen rond het proces van het Deltaprogramma goed in de gaten. Zij richt zich daarbij niet alleen op het IJsselmeer, maar ook op de besluitvorming in het Markermeer. De gemeente heeft zoals gezegd ambitieuze plannen voor de kust waarbij ze afhankelijk is van de ontwikkelingen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Bovendien staat de gemeente voor samenwerking, ook over het Deltaprogramma IJsselmeergebied.

### *Beeld over de oplossing*

Uit de Kustvisie blijkt dat de gemeente Lelystad wel mogelijkheden zit bij een peilverandering op voorwaarde dat het Markermeer een plek wordt waar natuur, ecologie en buitendijkse ontwikkelingen mogelijk worden. De afweging van een peilverandering in het IJsselmeer en een peilbehoud in het Markermeer die in het Nationaal Waterplan zijn opgenomen, onderschrijft de gemeente, hoewel anderhalve meter wel als te rigoureuus wordt gezien.

Zoals gezegd is de gemeente Lelystad een ambitieuze gemeente die de stad Lelystad graag verder zou willen ontwikkelen op een duurzame manier. Toch heeft in februari 2010 de gemeenteraad besloten om over de Kustvisie 2015-2030 voorlopig geen beslissing te nemen zolang de onzekerheid over het peil in het Markermeer en het IJsselmeer bestaat. Bovendien heeft de gemeenteraad aangegeven dat de gemeente zich eerst maar moet richten op de binnendijkse ruimtelijke ontwikkelingen. Pas in 2015 zal de gemeenteraad een beslissing over de Kustvisie 2015-2030. Het standpunt van de gemeente is nu om actief te participeren in het Deltaprogramma IJsselmeergebied en de ontwikkelingen rond het peilbesluit af te wachten.

## **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Lelystad**

### *Functies van het IJsselmeer*

Veel plannen voor het uitbreiden van wonen, werken, recreëren en natuur in en rond het IJsselmeer en Markermeer. Momenteel wordt het IJsselmeer gebruikt door de jachthavens voor recreatie en in de nabije toekomst ook weer de flevocentrale voor het opwekken van duurzame elektriciteit.

### *Ervaringen*

De gemeente Lelystad is sterk verbonden met de buurgemeenten en zijn gewend aan intergemeentelijke samenwerking over water bijvoorbeeld in het project Toekomst Markermeer IJmeer. Lelystad is sinds de jaren negentig zich sterk gaan richten op het water. Er worden nu nieuwe plannen gemaakt voor de kust, omdat de kust economisch erg aantrekkelijk is voor recreatie, toerisme en wonen. Overigens worden er naast natuur- en woningbouw geen waterbeheer of waterveiligheidsplannen ontwikkeld door de gemeente. De IJsselmeerdijken die Lelystad moeten beschermen tegen het IJsselmeerwater zijn hoog en worden door het waterschap onderhouden.

### *Waarden*

De gemeente Lelystad is een relatief nieuwe gemeente met veel ambities. De gemeente probeert de stad aantrekkelijker te maken en aansluiting te vinden bij de Randstad, met name Almere en Amsterdam. Woningbouw, natuur en duurzaamheid zijn belangrijke waarden voor de gemeente. Water kan hierbij een belangrijke rol spelen.

### *Sociale contacten*

De gemeente is sterk verbonden met de buurgemeenten Almere en Dronten, vanwege de vergelijkbare ligging en problematieken van relatief nieuwe gemeenten. Lelystad participeert verder in het overleg Toekomst Markermeer-IJmeer (TMIJ). Dit overleg is sterk geïnstitutionaliseerd.



## Gemeente Medemblik

### *Beeld over de opgaven*

De Noordzee stijgt en het IJsselmeer stijgt, dat ziet de gemeente Medemblik als een gegeven waar niet aan te twijfelen valt. Niets doen is geen optie, er zal nagedacht moeten worden over mogelijkheden om Nederland klimaatbestendig te maken. De gemeente is alleen wel van mening dat de probleemdefinitie nog niet goed uitgewerkt is. Wat betekenen klimaatveranderingen nu precies voor Nederland en voor het IJsselmeergebied in het bijzonder? Er zijn nog veel onzekerheden rond de gevolgen van klimaatveranderingen voor het gebied.

### *Beeld over de gevolgen*

Bij een peilverhoging zijn er verschillende consequenties voor de gemeente Medemblik mogelijk. Allereerst is de vooroever niet gebouwd op een peilverhoging en komt onder water te staan. Deze vooroever is aangelegd om de gemeente een economische impuls te geven. De respondent van de gemeente Medemblik omschrijft de gevolgen voor de vooroever als volgt: “[...] *die vooroever als je die onder water zet, dan haal je in één keer de hele economische impuls weg. Dat is een drama! We zijn op dit moment ook bezig met een stuk vooroever, dat wordt aangelegd bij Medemblik. En die miljoenen gooi je ook gewoon in het water. [...] Als je die anderhalve meter bedenkt dan zijn die jachthavens, alle vooroevers allemaal weg. [...] De vooroever daar zijn we al jaren mee bezig om aan te leggen. Dan hebben we eindelijk subsidie en wordt het aangelegd. Maar wat hebben we nu aan een vooroever als het grootste gedeelte onder water komt te liggen?*”

Naast de recentelijk aangelegde vooroevers liggen er in Medemblik diverse binnenhavens die direct verbonden zijn met het IJsselmeer. Deze buitendijkse jachthavens kunnen bij een peilverandering onderlopen. Vanwege het belang van de recreatie en toerisme in de gemeente Medemblik wordt een peilstijging van anderhalve meter gezien als de economische doodsteek voor Medemblik. Ook eventuele maatregelen zoals sluzen of extra dijken zullen de economie van de gemeenten ernstig onder druk zetten. Daarnaast zullen er ook veel voorzieningen getroffen moeten worden om de WRK die zorgt voor drinkwater en voor koelwater aan te passen of te verplaatsen. Tot slot zal een peilverandering gevolgen hebben voor de monumentale Westfriese Omringdijk. Aan deze dijk is recentelijk nog onderhoud gepleegd. Vanwege de status van de dijk als provinciaal monument is het haast niet mogelijk om grote veranderingen toe te passen.

### *Beeld over het proces*

De gemeente Medemblik geeft aan dat het aan de gemeenten zelf is om de problemen te inventariseren. Wel moet er meer duidelijkheid komen over de noodzaak van een eventuele peilverandering. Vooral bovenliggende aspecten als toename van zoute kwel en het onderzoeken van andere mogelijkheden naast een peilverandering zoals waterberging zullen door andere organisaties dan gemeenten gedaan moeten worden. Dit is een taak voor waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat. Beslissingen omtrent zulke zaken zullen ook genomen moeten worden door deze organisaties. Naast de technische kant van het verhaal speelt ook de financiële kant een belangrijke rol, zoals de bekostiging van maatregelen en het verlies aan economische ontwikkelingen. Ook dit zijn beslissingen die boven de gemeenten genomen moeten worden.

De gemeenten moeten zelf inventariseren wat nou de problemen op lokaal gebied zijn. De respondent van de gemeente Medemblik geeft aan dat elke regio dat voor zichzelf moet inventariseren. De Friese kust heeft te maken met een heel andere windrichting en dan krijg je een heel ander probleem. Dan zal je ook heel andere maatregelen moeten hebben. Op die manier is proces een beetje beheersbaar.

De gemeente ziet in dat het proces van het Deltaprogramma niet te keren is. De gemeente zal moeten meelopen. Maar de respondent ziet mogelijkheden om een beetje te sturen. Provinciaal

zullen processen georganiseerd moeten worden en de gemeenten kunnen daarin meepraten, want die kennen het gebied. De provincies kunnen vervolgens mogelijke oplossingen bedenken en de nodige beslissingen nemen. Maar dit kan pas als alle gevolgen in beeld zijn gebracht. Momenteel ontbreekt het nog aan inzicht in de gevolgen. Daar wordt op dit moment met alle belanghebbenden aan de Noord-Hollandse IJsselmeerkust aan gewerkt.

#### *Beeld over de oplossing*

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied heeft nu scenario's als uitgangspunt. Een halve meter peilstijging zal voor Medemblik het grootste probleem niet zijn. Er zullen hier en daar zeker enkele voorzieningen getroffen moeten worden, want voor de vooroevers is een halve meter veel omdat die maar een halve meter boven water liggen. Als daar de golfoploop bij op wordt geteld van 30 centimeter, afhankelijk hoe schuin het IJsselmeer staat, dan stroomt de vooroever al over. Maar aan de andere kant kan het ook zijn dat als er een keer zuiderwind is, dat een gedeelte van het IJsselmeer droogvalt. In de beleving van de respondent is een halve meter nog redelijk acceptabel. Maar anderhalve meter niet meer, omdat dan Medemblik onder water ligt. Maar ook Enkhuizen en ook het buitenmuseum en ook alle jachthavens en alle vooroevers enz. Daar komt bij dat het niet incidenteel is dat het water hoog staat, maar dat het peil altijd hoog is.

Het voorstel van de commissie Veerman om anderhalve meter peilstijging in het IJsselmeer toe te passen zal wel een strategische zet zijn geweest. Het is volgens de respondent politiek bedrijven als nu gezegd wordt dat er anderhalve meter peilstijging nodig is, dan valt alles wat minder is dan die anderhalve meter straks wel mee. Daarom is het zo belangrijk dat er nu echte onderzoeken plaatsvinden over de gevolgen van verschillende peilstijgingen. Dat is niet gebeurd toen de commissie Veerman met het advies kwam.

De gemeente Medemblik zal ook graag willen zien dat er gekeken wordt naar mogelijke andere oplossingen naast een peilstijging. Voorbeelden daarvan zijn het onder water zetten van stukken landbouwgrond om op die manier een vorm van waterberging toe te passen. Misschien is het zelfs mogelijk om dit rendabel te maken zodat er waterboeren ontstaan. Op kleine schaal gebeurt waterberging al in de gemeente Medemblik. Dit is nu vooral gericht op waterveiligheid, maar dat kan net zo goed functioneren als zoetwatervoorraad. Dit soort varianten moeten allemaal in beeld gebracht worden.

Maar het besluit zal volgens de respondent van de gemeente zijn dat uiteindelijk het peil een halve meter tot anderhalve meter omhoog gaat. Daarna is het fine tunen op de oplossingen. Iedereen rond het IJsselmeer zal maatregelen moeten treffen.

De gemeente Medemblik ziet wel de noodzaak in van een verandering. De vraag is alleen hoe? Bovendien zitten enkele politieke beslissingen zoals de ontkoppeling tussen het Markermeer en het IJsselmeer niet goed bij het gemeentebestuur. Hierover moet nog ruimte zijn om te discussiëren. De bestuurders in de gemeente willen vooral meer duidelijkheid over wat er nu echt gaat gebeuren in het gebied.

#### **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Medemblik**

##### *Functies van het IJsselmeer*

Het IJsselmeer is een heel belangrijke economische waarde voor de gemeenten Medemblik. Medemblik is het zeilcentrum van Nederland dat internationaal bekend staat. Vanuit de hele wereld komen zeilers naar Medemblik om hier te zeilen. Vandaar dat er ook vele zeilboten liggen in de havens van Medemblik. Het gevolg van de bekendheid van Medemblik onder de zeilers vertaalt zich ook binnendijk zoals de aanleg van verschillende recreatieparken. Om de recreatie nog verder te stimuleren heeft de gemeente een vooroever aangelegd in het IJsselmeer wat dienst doet als een

groot recreatie- en natuurgebied. Ook binnendijs investeert de gemeente Medemblik in de aanleg van vaarten om binnendijkse recreatie mogelijk te maken. Kortom het IJsselmeer is een economische levensader voor Medemblik.

Naast de economische waarde van het IJsselmeer vormt het IJsselmeer ook een waterbron. In Andijk staat de watertransportmaatschappij Rijn-kennemerland (WRK) van het Waterleidingbedrijf Noord Holland (PWN) die zorgt voor schoon drinkwater voor heel Noord Holland uit het IJsselmeer. Er lopen leidingen vanaf Andijk naar de duinen toe waar maatregelen genomen worden om het te filteren. Tevens gaan leidingen naar de hoogoven toe als koelwater.

De steden Medemblik, Andijk en Wervershoof worden gescheiden van het IJsselmeer door de Westfriese Omringdijk. Deze dijk is een provinciaal monument.

#### *Ervaringen*

De respondent van de gemeente geeft aan dat er geen documenten zijn binnen de gemeente die gericht zijn op waterbeheer. In de structuurvisie van de gemeente komen vooral de aspecten toerisme en recreatie naar voren als het over water gaat. Met de aanleg van de vooroevers heeft de gemeente wel enige ervaring opgedaan met waterprojecten, maar er wordt geen actief waterbeleid gevoerd in de gemeente.

#### *Waarden*

Eén van de belangrijke waarden in Medemblik is de rijke historie. Veel woningen en straten zijn eeuwen oud en veel monumenten hebben een grote historische waarde. Dit blijkt onder andere uit het volgende citaat van de respondent van de gemeente Medemblik: *“Waar nu het Grootslag is, dat is een proefpolder van meneer Lely. Die is vroeger aangelegd als proef voor de Wieringermeerpolder, die waren er toen ook nog niet. Meneer Lely heeft toen bedacht dat ze het eerst maar eens moesten proberen en dat is in Andijk gebeurd. Dat is nu een vakantiepark. Daarna zijn de Wieringermeerpolder en de Flevopolder aangelegd. Je hebt het gemaal Lely ook in de Wieringermeer staan, vlakbij het gemeentehuis van Medemblik. Een groot wit gemaal. Dus wat dat betreft is het IJsselmeer heel belangrijk voor ons. Het is een stuk historie wat aan de gemeente vast zit.”* Naast deze historie is ook de positie van Medemblik als internationaal zeilcentrum van grote waarde. De gemeente richt zich voor de toekomst op het verder ontwikkelen van het varen, zowel recreatief als sportief.

#### *Sociale contacten*

De Westfriese gemeenten zijn verenigd in de VVRE (Verkeer en vervoer, Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Economie), waar met name de ruimtelijke ordeningsplannen aan de orde komen. Deze samenwerking tussen de Westfriese gemeenten bestaat al sinds lange tijd en er is een groot onderling vertrouwen. In dit verband wordt er ook gesproken over het Deltaprogramma. De gemeenten Wieringen en Wieringermeer hebben zich daar ook bij aangesloten ondanks het verschil in problematiek. Opvallend is dat ook Hoorn en Drechterland die beiden gelegen zijn aan het Markermeer ook meepraten en informatie delen over het IJsselmeer. Dit komt omdat West-Friesland op het vlak van economie door de respondent als één gebied wordt beschouwd.

## **Gemeente Noordoostpolder**

### *Beeld over de opgaven*

De gemeente Noordoostpolder meent zich niet in de positie om klimaatveranderingen tegen te spreken. De gemeente staat achter plannen om na te denken over maatregelen die getroffen kunnen worden om te anticiperen op klimaatveranderingen. Wel is het belangrijk dat deze maatregelen goed onderbouwd worden.

### *Beeld over de gevolgen*

Er zijn bij de gemeente Noordoostpolder nog veel vraagtekens over de gevolgen van een maximale peilstijging van 1,5 meter. De gevolgen voor de economische sectoren, zoals recreatie en de gevolgen voor natuurontwikkeling en eventuele toename van kwel en grondwaterstanden en –stromingen in de Noordoostpolder zijn nog niet duidelijk in beeld gebracht. Vooral van de gevolgen voor de grondwaterstand, kwel en grondwaterstroming wordt er verwacht dat er waar nodig compensatiemaatregelen beschikbaar komen.

Ook onduidelijk is welke maatregelen er getroffen moeten worden om de huidige buitendijkse gebieden bij de Schokkerhaven te vrijwaren van overlast door hoge IJsselmeerpeilen. Daarnaast is onduidelijk wat een peilverandering voor gevolgen heeft voor de ondiepe natuurwaarden in het IJsselmeer en hoe de natuurwaarden ondanks een peilverandering behouden kunnen blijven.

Als kans bij de aanpak van klimaatveranderingen ziet de gemeente Noordoostpolder de ontwikkeling van de Zuyderzeerland. Dit kan zowel dienen als economische impuls voor het gebied als gebruikt worden als waterberging of afwatering.

### *Beeld over het proces*

Het is van het grootste belang dat de noodzaak, haalbaarheid en gevolgen van de genoemde peilstijging voor de gebruiksfuncties en het waterbeheer in de omliggende gebieden samen met de betrokken partijen goed worden onderzocht en vergeleken met alternatieve oplossingen. Er is een regionale, gebiedsgerichte aanpak nodig om aanbevelingen op dit gebied te doen. De gemeente Noordoostpolder wil graag vroegtijdig betrokken zijn bij de uitwerking en uitvoering van de aanbevelingen uit het Nationaal Waterplan.

### *Beeld over de oplossing*

Er zijn nog veel onduidelijkheden over de noodzaak, haalbaarheid en de gevolgen van een peilverandering in het IJsselmeer. Vandaar dat de gemeente Noordoostpolder alternatieve oplossingen naast een peilverandering niet wil uitsluiten. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld om meerdere alternatieve zoetwateropvanglocaties te creëren. Dit heeft tevens het voordeel dat het IJsselmeergebied niet afhankelijk is van één centrale zoetwaterbekken. Essentieel is om eerst goed te onderzoeken welke alternatieve oplossingen mogelijk zijn. Daar komt nog bij dat het niet zo mag zijn dat problemen niet mogen worden afgewenteld zonder dat er compenserende maatregelen worden getroffen (Zienswijzebrief Noordoostpolder, 2009).

Momenteel is er nog een lage urgentie voor de problematiek van het Deltaprogramma in de gemeente Noordoostpolder. De respondent van de gemeente geeft als verklaring hiervoor dat de geplande geringe peilverhoging in de komende jaren heeft geen ruimtelijke gevolgen heeft. De lange termijn peilverhoging zou dit wel kunnen hebben, echter bestemmingsplannen en structuurvisies beslaan geen termijn van 20 jaar of meer. Wel wordt het proces van het Deltaprogramma met interesse gevolgd en wil de gemeente op de hoogte blijven van de ontwikkelingen. Ook is de gemeente bereid te participeren in het regionaal overleg om de lokale gevolgen in kaart te brengen.

## **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Noordoostpolder**

### *Functies van het IJsselmeer*

Ondanks het feit dat de Noordoostpolder is ontstaan uit het IJsselmeer, is er in de gemeente zowel letterlijk als figuurlijk een sterke scheiding tussen het water en het land. Kleinschalig heeft de gemeente Noordoostpolder wel wat recreatie, visserij en beroepsscheepvaart dat gericht is op het IJsselmeer, maar dit staat niet in vergelijking met gemeenten als Enkhuizen, Urk en Medemblik. De hoge dijken vormen een duidelijke grens tussen land en water. De respondent van de gemeente Noordoostpolder geeft aan dat voor de gemeente Noordoostpolder recreatie, met name rond Schokkerhaven bij Nagele, de zoetwatervoorziening voor de landbouw en de waterhuishouding in de polder de belangrijkste functies zijn van het IJsselmeer voor de gemeente. De Marina Schokkerhaven is gezamenlijk met enkele daarbij gelegen woningen en het Schokker- en Zwolschehoekstrand het enige buitendijkse gebied van de gemeente Noordoostpolder.

Enkele ontwikkelingen waar de gemeente Noordoostpolder veel mee bezig is die te maken hebben met water en het IJsselmeer zijn de aanleg van het buitendijkse windmolenpark en de mogelijke aanleg van de Zuyderzeerland van het Vollenhovermeer naar Lemmer. De gemeente heeft dus wel enige ervaring met water en ziet water ook wel als een kans. Voor het windmolenpark is het IJsselmeer een plek waar hoge windmolens het zicht in de polder niet hoeven te beïnvloeden. Voor de Zuyderzeerland kan het IJsselmeer indirect bijdragen aan de economische impuls voor het gebied.

### *Ervaringen*

De gemeente heeft beleidsdocumenten die direct verband houden met het beheer van het water en de band tussen het gemeentelijke water en het IJsselmeer. Wel richt de gemeente zich steeds meer op het IJsselmeer vanwege enkele projecten die de gemeente gepland heeft die direct te maken hebben met het IJsselmeer. Deze projecten zijn het winmolenpark in het IJsselmeer voor de kust van Noordoostpolder en de Zuyderzeerland. Ondanks dat voert de gemeente geen actief waterbeleid.

### *Waarden*

De gemeente wordt gekenmerkt door landbouwgronden. De landbouw vormt daarom ook een belangrijke waarde. Om bepaalde gebieden een economische impuls te geven richt de gemeente zich ook steeds meer op recreatie en toerisme. Daarnaast ziet de gemeente Noordoostpolder het belang in van het IJsselmeer als ondiep voedselrijk systeem voor grote aantallen watervogels. Het IJsselmeer kent een zeer rijke natuurwaarden.

### *Sociale contacten*

De gemeente heeft (nog) geen contact gehad met andere overheden over het IJsselmeer of over het Deltaprogramma. Wel spreekt de gemeente met de gemeenten Steenwijkerland en Lemsterland over de te ontwikkelen Zuyderzeerland. Deze Zuyderzeerland kan in de toekomst een rol spelen bij de opgaven in het Deltaprogramma IJsselmeergebied. In het verleden heeft de gemeente wel structureel contact gehad met andere gemeenten in Flevoland in het Flevolands Ambtelijk Wateroverleg (FAWO). Dit overleg wordt in het kader van de gebiedsverkenningen in het Deltaprogramma IJsselmeergebied nieuw leven ingeblazen.

## **Gemeente Steenwijkerland**

### *Beeld over de opgaven*

De gemeente Steenwijkerland probeert voor middel van verschillende maatregelen al in te spelen op toekomstige klimaatveranderingen. Klimaatveranderingen worden gezien als een gegeven waar de gemeente op in zal moeten spelen om wateroverlast te voorkomen. Vandaar dat de gemeente in het Gemeentelijk Waterplan Steenwijkerland (2008) al zinspeelt op diverse lokale maatregelen. De gemeente vindt het daarom goed dat er nu ook nationaal aandacht is voor klimaatveranderingen.

### *Beeld over de gevolgen*

De gemeente Steenwijkerland is een gemeente die aan het einde van een stroomgebied ligt. De stadjes Vollenhove en Blokzijl hebben in het verleden aan de Zuiderzee gelegen en zijn dus reëel deel van het IJsselmeer. Als er in het Ketelmeer sprake is van een peilstijging van anderhalve meter dan is de verwachte verhoging in het Zwarte Meer één meter. Bij een normaal standaard waterpeil is er geen probleem, maar op het moment dat er veel water het IJsselmeer in wordt gelaten dan zullen er maatregelen genomen moeten worden voor het Zwarte Meer en het Vollenhovermeer. De respondent van de gemeente geeft aan dat de sluis tussen het Zwarte Meer en het Vollenhovermeer waarschijnlijk vaker dicht zal moeten, wat consequenties heeft voor de waterrecreatie in het Vollenhovermeer. Of het meer zal moeten meestijgen wat consequenties heeft voor het bedrijventerrein aan het Vollenhovermeer.

Daar komt bij dat de gemeente Steenwijkerland een laag gebied is, waarbij de grondwaterstand voor problemen kan gaan zorgen met de riolering bij het verhogen van de waterstanden. Er komt veel water van rivieren en uit de lucht en de gemeente Steenwijkerland zit aan het einde van het putje. Op het moment dat het nu al moeilijk is om in de gemeente droge voeten te houden, wordt het alleen maar lastiger als er een hogere waterstand in de meren is. Daar komt bij dat het Nationale Park Weerribben-Wieden heel gevoelig is qua ecostructuur. De hoeveelheid water die daar aanwezig is ligt heel gevoelig. Op het moment dat grondwaterstanden stijgen, of de afwatering moeilijker wordt kunnen deze natuurgebieden vernatten. Dat is iets wat goed onderzocht moet worden omdat het park op nationaal niveau een belangrijk ecologisch gebied is.

Maar de gemeente Steenwijkerland ziet ook wel de positieve mogelijkheden van water. Positief zijn de recreatieontwikkelingen en grote hoeveelheid natuur. Meer water kan een kans zijn voor Blokzijl en Vollenhove om de waterrecreatie uit te bereiden en gezamenlijk met de ontwikkeling van de Zuiderzeerand het gebied een economische impuls te geven.

Tot slot wil de gemeente Steenwijkerland samen met de gemeente Noordoostpolder, de gemeente Lemsterland en de provincie Flevoland het gebied langs de oude Zuiderzeerand een economische impuls geven door de verbinding van Lemmer tot het Zwarte Meer weer open te maken. Dat zou als een waterbuffer kunnen fungeren bij een hoge waterstand in het IJsselmeer, zodat je kunt blijven malen.

### *Beeld over het proces*

Het IJsselmeer heeft duidelijk invloed op het water in de gemeente Steenwijkerland. Vandaar dat het voor de gemeente in dit stadium van belang is dat ze erbij zijn. Dat heeft de respondent ook nadrukkelijk naar het programmabureau aangegeven. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wil de gemeente erbij zijn om te kijken wat er gaat gebeuren en of dat mogelijkheden kan hebben.

### *Beeld over de oplossing*

De consequenties van een peilverandering kan de gemeente op dit moment nog niet overzien. Maar ze zijn er niet om pas in het eindstadium te zeggen dat het helemaal niet gaat. De gemeente heeft wel ideeën over water en waterkwaliteit en ook de hele aanpak van water speelt daar een rol in. Er

zijn natuurlijk mogelijkheden en onmogelijkheden wat betreft water en ruimtelijke ontwikkeling wat er in het gebied kan.

Het is belangrijk voor de gemeente Steenwijkerland dat ze kunnen meedenken en signalen kunnen afgeven wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Gewoon omdat de inwoners van de gemeente met de voeten in het water staan als het niet goed gaat. Het heeft een impact voor de hele gemeente.

### **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Noordoostpolder**

#### *Functies van het IJsselmeer*

Water heeft verschillende functies voor de gemeente Steenwijkerland. De belangrijkste is de waterbeleving. Enerzijds voor de combinatie van natuur en water in de vele natuurgebieden die de gemeente kent en anderzijds voor de recreatie en toerisme waar water een belangrijke rol in speelt. De stadjes Giethoorn en Vollenhove staan bekend om hun omgang met water in het stedelijke gebied. Het IJsselmeer ligt weliswaar niet direct aan de gemeente, maar heeft indirect wel van belang. Voor het gevoelige watersysteem, met name op het gebied van grondwater, wordt het IJsselmeer gebruikt als inlaat en afvoer van water om tekorten of overschotten te neutraliseren. De functie van het IJsselmeer in de gemeente is dus met name gericht op het waterbeheer.

#### *Ervaringen*

In het gemeentelijke waterplan geeft de gemeente aan dat waterbeheer, waterkering en de zorg voor vaarwegen al in de geschiedenis een belangrijke rode draad was voor de gemeente. Nog steeds speelt waterbeheer een grote rol, vanwege het gevoelige watersysteem. Met name de toename van de hoeveelheid regenwater naar aanleiding van klimaatveranderingen baart de gemeente zorgen. Vandaar dat de gemeente diverse maatregelen wil nemen om toekomstig wateroverlast te voorkomen (Gemeente Steenwijkerland, 2008).

Een van de kansen die de gemeente ziet is het ontwikkelen van de Zuyderzeerland. Dit kan een belangrijke beheerfunctie hebben bij overtollig waterafvoer van de gemeente en tevens de lokale economie een impuls geven. Daarnaast heeft de gemeente actief geparticipeerd in het nationaal programma Kaderrichtlijn Water. Ook vanwege de op watergebied actieve provincie Overijssel krijgt de gemeente veel te maken met waterbeleid en waterprojecten. De gemeente voert daarom een actief waterbeleid.

#### *Waarden*

In het Gemeentelijke Waterplan 2008 geeft de gemeente de volgende kwaliteiten aan van Steenwijkerland: *“Naast de vroegere problemen met het water bezit Steenwijkerland vele kwaliteiten in landschap en natuur in relatie tot water en heeft daarmee een bloeiende cultuurhistorie. Vroeger als havenstad, later als belangrijke waterbeheerstad, want het beheer van water werd bijna twee eeuwen in Vollenhove geregeld. Wellicht de bekendste waterkern is Giethoorn, het Venetië van het noorden (Gemeente Steenwijkerland, 2008:13).”* Hieruit zijn de waarden historie, landschappelijke kwaliteit en natuur te onderscheiden die verband houden met het water. Tevens geeft de gemeente in het waterplan aan dat de beleving van water door middel van recreatie en toerisme te willen versterken.

#### *Sociale contacten*

De gemeente onderhoudt contacten met de gemeenten Noordoostpolder en Lemsterland over de ontwikkelingen rond de Zuyderzeerland. Ondanks dat de respondent aangeeft graag aangesloten te willen zijn bij het Deltaprogramma IJsselmeergebied, is er nog weinig contact met de overige gemeenten in Overijssel, zoals Kampen en Zwartewaterland. Dit blijkt uit de reacties van de andere gemeenten.

## Gemeente Urk

### *Beeld over de opgaven*

De urgentie over iets dat pas over 50 jaar gaat spelen is er niet bij de inwoners van Urk. De inwoners zijn behoudend en het lokale belang van visserij, recreatie en werkgelegenheid weegt veel zwaarder dan het nationaal belang van klimaatveranderingen en zoetwaterproblematiek. Zoetwater komt uit de kraan, zo ziet men dat op Urk. Bovendien is tot nu toe niet duidelijk geworden waar de conclusies van de Commissie Veerman op gebaseerd zijn. Waarom moet er anderhalve meter peilstijging bij en waarom zijn er geen andere oplossingen. Die problematiek wordt nog niet onderschreven, zolang er lokaal niet direct iets gemerkt wordt van de klimaatproblematiek. Pas als direct wordt aangetoond dat de veiligheid in gevaar komt, zullen Urkers iets ondernemen. Daar komt nog eens bij dat het iets is dat pas over 50 jaar gaat spelen en misschien blijkt over tien jaar dat het heel anders gaat lopen met het klimaat. Dan zullen de plannen zo flexibel moeten zijn dat er op ingespeeld kan worden.

### *Beeld over de gevolgen*

Men ziet dat een peilverhoging van anderhalve meter en mogelijke sluizen als een bedreiging voor het karakter van het oude eiland. Urk is deels op een dijklichaam gebouwd, waardoor het haast onmogelijk wordt om te sleutelen aan de dijk zonder dat het een grote impact heeft op het historische dorp. Bovendien heeft het voor de gemeente belangrijke buitendijkse gebieden die voor veel werkgelegenheid zorgen. De inwoners van de gemeente Urk zien de voordelen niet van een peilverandering. Een peilverandering wordt gezien als iets wat nationaal bepaald is en daar zit niemand in Urk op te wachten.

### *Beeld over het proces*

De respondent van de gemeente geeft aan dat de trein van het Rijk al rijdt. Er is al bepaald dat er iets met het peil in het IJsselmeer moet gebeuren, zonder dat er ooit iemand op Urk is langsgedaan om hen te betrekken bij de besluitvorming. De respondent omschrijft het als volgt: *“[...]in dat voortraject is er nooit iemand aan de bel gaan hangen van we zijn nu met het plan bezig om de boel anderhalve meter de lucht in te gooien. En je had wel je zienswijze kunnen indienen op gegeven moment bij de Waterwet geloof ik, alleen dan zat je al zover in het proces dan is het niet meer horen, maar al reageren. Dan dendert die trein al. Die trein van het Rijk is allang op weg, nu proberen ze de kleinere bestuurlijke organen er ook bij te betrekken, maar de trein rijdt al. Je kan aan boord springen of niet aan boord springen. Ja, wat verwacht je dan van de mensen. Je had ze in het voortraject iets meer betrokken moeten krijgen.[...] Dat is ook de strategie die wordt toegepast bij die deelprogramma's, zo van we hebben een nationaal probleem, staan jullie daar achter of niet? Dat is je vertrekpunt dus eigenlijk. En als ze er niet achter staan, wat doe je dan met de rest. Dan is het gewoon het Rijk drukt zijn plannen er doorheen. Zo voelt men dat op Urk.”*

Urk is daarnaast maar een kleine gemeente met een beperkte capaciteit aan geld en personeel. Er worden heel veel verzoeken gedaan aan de gemeente om te participeren. Maar onduidelijk is wat Urk ervoor terug krijgt. Nu worden de bestuurders betrokken bij het traject, maar ook zij staan niet te popelen om het peil met anderhalve meter te verhogen. Daar zijn de bestuurders nogal ongerust over. Bovendien leeft de vraag waarom er nu door het Rijk gevraagd wordt om betrokkenheid als een gemeente als Urk er maar een kleine draai aan kan geven.

### *Beeld over de oplossing*

Voor de gemeente Urk is nog het nog onduidelijk wat het nationaal belang is dat voor het lokaal belang moet gaan. De oproep van Urk is om duidelijk te maken waarom het nationaal belang zo belangrijk is dat het lokaal belang aan de kant geschoven moet worden. Daarnaast is er behoefte op Urk om het nog eens te hebben over het vertrekpunt. Over het voortraject wordt landelijk niet meer gesproken, maar dat is juist waar Urk het nog over wil hebben. Ook vraagt de respondent van de gemeente zich af waarom er niet naar alternatieve oplossingen wordt gekeken, bijvoorbeeld



internationaal. De respondent vult daarbij aan: *“We proberen ons broekje in Nederland wel op te houden, maar Nederland is groter dan de landsgrenzen. De rivieren beginnen ergens in Duitsland en Oostenrijk en daar valt ook heel veel te doen. Niet alleen naar die draconische maatregelen in het IJsselmeer kijken? Dat is wat ze hier zeggen.”*

In de structuurvisie geeft de gemeente er de voorkeur aan om potentiële problemen die kunnen ontstaan door klimaatveranderingen regionaal op te pakken door middel van waterberging in de gebieden (Gemeente Urk, 2003).

De Urkers zetten de hakken in het zand. De noodzaak voor ingrijpende wijzigingen ontbreekt. Het bestuur heeft als standpunt om er naar te streven een peilverhoging tegen te gaan, zolang de noodzaak ontbreekt.

### **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Urk**

#### *Functies van het IJsselmeer*

De belangrijkste functies die de gemeente Urk toewijst aan het IJsselmeer zijn de visserij en de recreatie. Er zijn daarnaast al een tiental jaren plannen om een buitendijkse haven te bouwen voor de werkgelegenheid. Urk heeft een economisch belang (visserij en havens) een recreatief belang (recreatie en toerisme) en een cultureel belang (historie) bij het IJsselmeer. Daarnaast wordt het IJsselmeer ook belangrijk geacht voor de beleving. Het wordt gezien als een mooie plas water waar geen plaats is voor windmolens, energiecentrales en peilveranderingen. Werkgelegenheid, visserij en het beschermd dorpsgezicht zijn veel belangrijker.

#### *Ervaringen*

De gemeente heeft vooral ervaring met water als het gaat om de functies en de beleving. De gemeente Urk heeft zich bijvoorbeeld sterk verzet tegen het windmolenpark voor de kust van Noordoostpolder. Het water van het IJsselmeer is één van de belangrijkste inkomstenbronnen van het voormalig eiland. Waterbeheer speelt een veel kleinere rol. Er is geen watervisie, maar water komt wel terug als onderdeel van de structuurvisie. Hierin worden enkele beheersmatige watermaatregelen voorgesteld om klimaatveranderingen tegen te gaan. Wat betreft waterbeheer voert de gemeente echter geen actief beleid of zijn er grootschalige ontwikkelingen in de gemeente.

#### *Waarden*

Urk kent een sterke afhankelijkheid van het IJsselmeer, zowel op het gebied van cultuur, economie (werkgelegenheid en visserij) en toerisme. Daar komt bij dat Urk een eiland is geweest en dat de inwoners dat nog steeds zo ervaren. Ze hebben de identiteit van hardwerkende no-nonsense mensen die zich niet bezig houden met klimaatveranderingen of milieumaatregelen. De inwoners van de gemeente Urk zijn gewend zelfstandig te werken zonder bemoeienis van buitenaf.

#### *Sociale contacten*

De gemeente Urk heeft weinig contact met andere gemeenten vanwege het unieke karakter ten opzichte van omliggende gemeenten. Wel is de gemeente Urk van plan contact te zoeken met gelijkgestemden om meer invloed te kunnen uitoefenen. De gemeente Urk heeft haar mening al wel duidelijk gemaakt naar het programmabureau.

## **Gemeenten Wieringermeer en Wieringen**

### *Beeld over de opgaven*

Een belangrijk ruimtelijk project waar de beide gemeenten zich de afgelopen jaren hard voor hebben gemaakt is het ontwikkelen van het Wieringerrandmeer. Door een deel van het gebied tussen de gemeente Wieringermeer en de gemeente Wieringen weer onder water te zetten, proberen de gemeenten gezamenlijk met de provincie een impuls te geven aan de economie in de regio (Van Buuren et al, 2010:312). In het kader van het Wieringerrandmeer is er ook veel onderzoek verricht en aandacht geweest voor klimaatveranderingen. Immers met de voorspelde klimaatveranderingen was het noodzakelijk het Wieringerrandmeer en haar omgeving klimaatbestendig te maken. Dat deze aandacht nu landelijk voortgang vindt in het Deltaprogramma vindt de respondent van de gemeente Wieringermeer een goede ontwikkeling.

### *Beeld over de gevolgen*

Als het IJsselmeer omhoog gaat zal dat gevolgen hebben voor de buitendijkse gebieden zoals de werkhaven en de jachthavens. Die komen bij voldoende peilstijging onder water te liggen. Dat heeft gevolgen voor de werkgelegenheid en de plannen voor de uitbereiding van recreatie en toerisme in het gebied. Er waren plannen voor het uitbreiden van de werkhaven, maar die zijn nu naar achter geschoven door de onzekerheid van het peilbeheer. Daarnaast kan de toenemende kweldruk gevolgen hebben voor de hoeveelheid zoute kwel. Zoutwaterkwel is al een probleem voor de gemeente, hoewel dit momenteel nog effectief wordt weggespoeld door het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier naar de Waddenzee. De respondent van de gemeente Wieringermeer ziet geen directe kansen in een peilverandering.

### *Beeld over het proces*

Het heeft de medewerker van de gemeente Wieringermeer veel tijd gekost om het proces van het deelprogramma IJsselmeergebied door te krijgen. Nu wordt het steeds helderder, alleen de vraag hoe het bestuurlijk zit, blijft voor de gemeenten nog onduidelijk. De vraag is of bestuurders nu alleen adviserend zijn of medebesluitnemers. Het belangrijkste voor de beide gemeenten is dat de besluitvorming goed in elkaar zit, de rol van de bestuurders duidelijk is en de effecten helder zijn. De gemeente Wieringermeer ziet zichzelf overigens niet als een van de meest kritische gemeenten, mede omdat de problemen bij een peilstijging in vergelijking met andere gemeenten als Medemblik en Enkhuizen mee lijken te vallen. Ze zijn vooral geïnteresseerd in wat voor effecten een peilverandering heeft op IJsselmeergemeenten als Wieringermeer en Wieringen. Als er besluiten genomen worden over het gedeelte waar de gemeente Wieringermeer of de gemeente Wieringen verantwoordelijk is, dan willen de gemeenten meepraten, meedenken en kijken wat de effecten zijn en hoe ermee omgegaan kan worden. Dit willen ze op tijd weten zodat huidige ontwikkelingen niet voor niets zijn. Op dit moment wordt er al gekeken naar wat de effecten zijn als je het peil verhoogd en wat er dan haalbaar is en wat niet. Daar wil de gemeente zich dan ook voor inzetten. Ze zijn op dit moment betrokken bij het regioproces van de Noord-Hollandse IJsselmeerkust.

### *Beeld over de oplossing*

De respondent van de gemeente stelt een pragmatische oplossing voor. Hij gaf aan dat het volgens hem onmogelijk was om één beslissing te nemen als er zulke grote belangen meespelen. Het zou verstandiger zijn om een pragmatisch peilbesluit te nemen door elk jaar het peil met enkele centimeters te verhogen. Anderhalve meter zal het waarschijnlijk niet worden, volgens de respondent. Maar het is wel mogelijk in ieder geval een beetje rekening te houden met een peilstijging.

De gemeenten Wieringermeer en Wieringen willen weten wat de stand van zaken is en welke mogelijkheden de gemeente heeft zowel binnendijkse als om buitendijkse ontwikkelingen te ontplooiën. De vraag blijft nu hangen of er sprake zal zijn van een peilverandering en hoeveel. Tevens

willen de gemeenten weten hoe de besluitvorming officieel geregeld is en wat de rol van de gemeentelijke bestuurders daarin is. Verder houdt de gemeente een afwachtende houding aan.

### **Cognitieve en sociale gegevens gemeenten Wieringermeer en Wieringen**

#### *Functies van het IJsselmeer*

Evenals de meeste gemeenten in het IJsselmeergebied valt een groot deel van het IJsselmeer binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Wieringermeer. Vandaar dat de gemeente Wieringermeer planologisch verantwoordelijk voor het gebied. Bij gemeente wordt er gekeken naar wat er stedelijk en ruimtelijk aanwezig is langs en in het IJsselmeer. Er is op dit moment een werkhaven gelegen aan het IJsselmeer en er liggen plannen voor een toekomstige jachthaven. Bij Wieringen ligt ook een jachthaven richting het IJsselmeer en in de richting van Medemblik ligt een gemaal en een zandoverslag. Tevens is het IJsselmeer belangrijk voor de aanvoer van zoet water voor de landbouw binnen de gemeente. Daarnaast wordt er onderzoek gedaan om windturbines in het IJsselmeer voor de dijk te plaatsen om groene stroom op te wekken. Maar naast de enkele ruimtelijk aanwezige objecten zoals de jachthavens kennen de gemeenten geen functies toe aan het IJsselmeer. Er zijn wel plannen voor de ontwikkeling van recreatie gecombineerd met woon- en werkmogelijkheden langs het IJsselmeer opgenomen in het structuurplan van Wieringermeer (Structuurplan Gemeente Wieringermeer, 2006). Maar door de onzekerheid over het peil van het IJsselmeer zijn deze plannen nog niet concreet geworden. Qua overige ontwikkelingen zijn de twee gemeenten redelijk behoudend zoals blijkt uit de structuurvisie. Vooral omdat de gemeentelijke herindeling wordt afgewacht. Daarna zal er een nieuw integraal plan worden geschreven waar de nieuwe ontwikkelingen in opgenomen worden.

#### *Ervaringen*

De ervaring van de gemeente met het onderzoeken van klimaatveranderingen gericht op het ontwikkelen van het Wieringerrandmeer heeft de gemeenten het besef gegeven dat klimaatveranderingen een issue is dat aandacht verdient. Verder heeft de gemeente geen beleidsdocumenten speciaal gericht op waterbeheer in relatie tot het IJsselmeer. De gemeente is ook niet actief bezig met waterbeheer in het gebied.

#### *Waarden*

Landbouw is een belangrijke waarde in de Wieringermeerpolder. Het IJsselmeer speelde in de gemeente zoals ook uit de functies bleek een kleine rol. Het land werd immers beschermd door de hoge Wieringermeerdijk. Maar het afgelopen decennium is de gemeente Wieringermeer zich meer gaan richten naar het IJsselmeer om de gemeente een economische impuls te geven. In het Structuurplan van Wieringermeer (2006) neemt het ontwikkelen van het Krelingeroord richting het IJsselmeer voor toerisme en recreatie een centrale functie in. Momenteel is de aandacht van de gemeenten nog gericht op het te ontwikkelen Wieringerrandmeer, mede vanwege de onzekerheid over het IJsselmeerpeil. Dit geldt in zekere mate ook voor de gemeente Wieringen. Recreatie, werkgelegenheid en toerisme worden dus wel steeds belangrijkere waarden voor de gemeenten. Vandaar dat de gemeente ook graag wil weten wat er nu gaat gebeuren in het IJsselmeer.

#### *Sociale contacten*

De gemeente is ambtelijk aangesloten bij de Westfriese gemeenten om de effecten van een peilverandering in het gebied te praten. Daarbij merkt de respondent wel op dat de negatieve gevolgen een stuk groter zijn bij de andere gemeenten dan bij de gemeenten Wieringermeer en Wieringen. Voordat er sprake was van een mogelijke verandering in het peilbeheer was er alleen contact met Wieringen en de andere fusiegemeenten.

## Gemeente Zwartewaterland

### *Beeld over de opgaven*

De respondent van de gemeente Zwartewaterland zegt over de opgaven het volgende: *“Kijk, er is goed onderzoek naar gedaan. Als je ziet dat het allemaal verwachtingen en aannames zijn. We verwachten een zeespiegelstijging, we verwachten een klimaatverandering, dat het warmer wordt. Er zijn ook deskundigen die zeggen, waar praat je nou over. [...] Maar zijn wij nou de kleine gemeente Zwartewaterland die de aannames ter discussie moet stellen? Nee, dat ik gewoon niet realistisch. Grotendeels onderschrijven we gewoon het verhaal, we trekken de conclusies niet in twijfel. [...] het verhaal nu is het is door de Kamer geaccepteerd, werk het nu maar uit en wij als kleine gemeente moeten gewoon even kijken wat zijn de consequenties, want ook het Rijk zal niet miljarden uit gaan geven als het niet nodig is, ga ik van uit.*

De respondent geeft verder aan dat het gaat om de consequenties van een peilverandering. Het Rijksbelang prevaleert in deze boven het lokaal belang, maar dan moet wel heel duidelijk uitgezocht worden wat daarvan de consequenties zijn. Het gebied moet wel leefbaar blijven.

### *Beeld over de gevolgen*

De gemeente Zwartewaterland maakt zich zorgen over de consequenties die een peilverandering heeft op de leefbaarheid in het gebied. Omdat Zwartewaterland wordt gekenmerkt door veel water en een laag gelegen gebied is, heeft de gemeente een kwetsbaar hydrologisch systeem. Een peilopzetting heeft bijvoorbeeld consequenties voor de oude grachtenstructuur in de steden, die mogelijk niet meer kunnen afwateren. En ook kunnen er verregaande consequenties zijn voor de grondwaterstanden. Momenteel kan de gemeente de grondwaterstanden redelijk de baas, maar op sommige plekken ligt het grondwater nog geen meter diep. Kruipruimtes staan regelmatig onder water. Ook zullen andere grondwaterstanden effecten hebben op de polders en de natuurgebieden. Mogelijk zullen deze vernatten, waardoor er moeras ontstaat. Vandaar dat de respondent van de gemeente Zwartewaterland aangeeft dat een peilverandering grote consequenties kan hebben voor de leefbaarheid in de gemeente.

### *Beeld over het proces*

De consequenties van mogelijke peilveranderingen moeten in het proces goed worden uitgezocht. De rol van de gemeenten daarin is meedoen in het voortraject vooral voor de gebiedsinbreng en in het uitvoeringstraject onderdelen in het stedelijk gebied oppakken. Als de consequenties in beeld zijn moet er vervolgens duidelijke bestuurlijke afspraken gemaakt worden over wie die consequenties gaat dragen. Er zijn verschillende partijen betrokken dus moet het vraagstuk integraal opgepakt worden. Gezamenlijk moet er worden gezocht naar een oplossing. Er zal zoek gegaan moeten worden naar nieuwe modi. De provincie Overijssel participeert momenteel actief in het deltaprogramma en omdat de gemeenten in het Overijsselse programma participeren zou dat wel eens de juiste link kunnen zijn. En zal er af en toe een gezamenlijke dag georganiseerd moeten worden om de interactie en feeling met het gebied in de gaten te houden.

Als gemeente ben je vaak participierend lid bij dergelijke grote projecten. Voor de onderzoeken die in de eerste fase moeten plaatsvinden, moet het Rijk niet bij kleine gemeenten zijn, maar bij ingenieursbureaus. Voor de lokale situatie moet het Rijk bij de waterschappen zijn. Als er dan maatregelen getroffen moeten worden in stedelijk gebied dan is het mogelijk om afspraken te maken met gemeenten over mogelijke herstructurering en wie wat voor zijn rekening neemt.

Momenteel vindt er overleg plaats tussen Kampen, Zwolle en Zwartewaterland om te kijken hoe er gezamenlijk efficiënt met alle programma's zoals het KT-peilbesluit, LT-peilbesluit, projecten van de

provincie Overijssel en het KRW-proces. Qua ligging en problematiek zijn er vergelijkbare belangen. Zo kan één gemeente direct de contacten onderhouden voor het IJsselmeergebied.

Overigens zouden gemeenten met goede begeleiding vanuit het Deltaprogramma heel goed kunnen functioneren als het communicatiekanaal van de overheid naar de burgers toe. Dit wordt bij andere projecten al regelmatig gedaan. Momenteel is daar bij het Deltaprogramma nog weinig aandacht voor.

#### *Beeld over de oplossing*

Uiteindelijk is de kunst om de juiste maatregelen te zoeken als deze peilverhoging plaatsvindt. Eén mogelijkheid is het bouwen van een grote kering en het afsluiten van de IJsseldelta. Dan zijn er nog wel technische voorzieningen nodig om het overtollige water in het gebied kwijt raken. Maar daar gaat de voorkeur van de gemeente Zwartewaterland niet naar uit. Het mooiste is als alles gewoon helemaal open gelaten kan worden. Maar dan speelt ook de discussie dat het waterhuiskundig in het algemeen niet verstandig is om in dit gebied te wonen. Maar dat geldt voor meer plekken in Nederland.

Het is nog erg lastig om in te spelen op wat er feitelijk gaat gebeuren. De gemeente Zwartewaterland wil er wel op inspelen maar er is nog veel onduidelijkheid. Zolang die onduidelijkheid bestaat is het niet mogelijk als gemeente om besluiten te nemen die toekomst gericht zijn.

Standpunt van de gemeente Zwartewaterland is om de ontwikkelingen in de gaten houden en de bewoonbaarheid van het gebied bewaken. Vanwege de bestuurlijke drukte probeert de gemeente door samenwerking met Zwolle en Kampen de efficiency naar de verschillende programma's te vergroten. Overigens is dit een ambtelijk standpunt, er is nog geen officieel bestuurlijk standpunt.

### **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Noordoostpolder**

#### *Functies van het IJsselmeer*

Het grote water wordt vooral voor de beroepsvaart gebruikt. Het oppervlaktewater vooral voor rioolzuivering en overstort. Voor het hydrologische systeem wordt het IJsselmeer gebruikt als inlaat voor het op peil houden van het boezemwater en de waterstand in de natuurgebieden en voor de afvoer van overtollig regenwater. Sloten worden gebruikt door de boeren en het vee en als je verder het gebied ingaat, is er recreatievaart, kleine visserij enzovoort.

#### *Ervaringen*

De gemeente Zwartewaterland heeft veel ervaring met water in de gemeente. Bij projecten in het ruimtelijk gebied, zoals bouwprojecten moeten grond- en oppervlaktewater altijd meegenomen worden. De gemeente heeft een duidelijke beleidslijn laten optekenen in het Waterplan Zwartewaterland. Ook heeft de gemeente actief geparticipeerd in het project Kaderrichtlijn Water. De gemeente heeft ondanks dat ze geen functie in het waterbeheer hebben, in andere beleidsvelden veel te maken met het water in de gemeente. Vandaar dat de gemeente een duidelijk beeld heeft van de rol die gemeenten hebben in het proces. Bovendien denkt de gemeente ook al na over samenwerking op basis van eerdere samenwerking binnen de provincie Overijssel.

#### *Waarden*

De gemeente Zwartewaterland kenmerkt zich door veel water. In het verleden overstroomde het gebied regelmatig. De relatie tussen Zwartewaterland en water is heel sterk. Water is zeer prominent aanwezig in de gemeente. Het vormt een ordenend principe. Water levert heel veel positieve kansen, mensen wonen graag aan water. Maar het levert vervolgens ook veel belemmeringen op. In het Waterplan van de gemeente Zwartewaterland wordt aangegeven dat water zorgt voor prachtige

natuur en landschappen maar ook van waarde is voor de economie, gezien de werven langs het Zwartewater en Meppelerdiep.

#### *Sociale contacten*

*“We hebben binnenkort een ambtelijk gesprek met Kampen en Zwolle, met z’n drieën om puur af te stemmen, er speelt nu zo veel [...]En we komen elkaar constant in de IJsseldelta, dat zijn wij drieën, tegen. Dalfsen en Ommen zitten er ook wel een beetje bij, maar die liggen aan de Vecht en praten in het Vechtdal met elkaar. We kijken in de IJsseldelta of we de efficiency in de drie partners in het gebied naar de programma’s toe kunnen vergroten.”* Uit deze woorden van de respondent van de gemeente Zwartewaterland blijkt dat de gemeenten Kampen, Zwolle en Zwartewaterland gezamenlijk optrekken om de opgaven van het Deltaprogramma IJsselmeergebied te onderzoeken.

## Gemeente Zwolle

### *Beeld over de opgaven*

Klimaatveranderingen zijn aan de orde van de dag. Het wordt zowel droger als natter. Als gemeente moet Zwolle daar in mee gaan, volgens de respondent van de gemeente. De gemeente Zwolle ziet wel dat er dingen veranderen. Het is wel heel moeilijk om het kortetermijndenken van vier jaar vooruit om te zetten in het lange termijn denken van 50 of 100 jaar. Zwolle ligt ten opzichte van het IJsselmeer een stuk landinwaarts maar toch is er een directe relatie met het IJsselmeer, omdat de gevolgen van een peilstijging doorwerken tot de binnenstad van Zwolle. Daarom zal Zwolle ernaar streven in beeld te zijn bij het IJsselmeerverhaal en actief meedenken met oplossingen voor het probleem.

### *Beeld over de gevolgen*

De veiligheid van de IJssel heeft de afgelopen tien jaar veel aandacht gekregen, mede door het Ruimte voor de Rivierprogramma. Daar voorziet de gemeente Zwolle geen aanvullende problemen. Maar het water in de Overijsselse Vecht stroomt door in het Zwarte Water. En dat Zwarte Water staat weer in verbinding met het water rond de oude binnenstad. Een peilverandering in het IJsselmeer kan dus effecten hebben op het peil in het Zwarte Meer, het Zwarte Water, de Overijsselse Vecht en het water in de binnenstad van Zwolle. Dat betekent eigenlijk dat alles wat er in het IJsselmeer met het peil gebeurt, effecten heeft op de dagelijkse omstandigheden. De veranderingen op het IJsselmeer de dagelijkse omstandigheden hier veranderen. Daar komt nog bij dat de gehele binnenstad van Zwolle een buitendijks gebied is. Als het peil omhoog gaat kan het dus een gevaar opleveren voor de waterveiligheid en als het peil uitzakt, heeft dat gevolgen voor de houten funderingen van de oude binnenstad.

Grondwater kan in Zwolle met name in de nieuwbouwwijken net als in Kampen en Zwartewaterland voor ernstige overlast zorgen. In enkele wijken is het grondwaterpeil op dit moment al 1,5 meter onder NAP. Mocht er 1,5 meter bijkomen, dan zit je op de grens. Maar dan mag er geen centimeter bijkomen of er is sprake van wateroverlast.

Er is nu al wel een veiligheidssysteem rond de stad om bij heftige regenval het water elders op te slaan, totdat waterpeil weer zakt. Als het IJsselmeerpeil omhoog gaat zal die hoogte eerder bereikt worden en kan de gemeente minder water opslaan. Hoeveel dat is, en hoe vaak dat is nog onbekend. Wat wel bekend is, is dat in de oude binnenstad heel veel oude bomen staan en als die te maken krijgen met snel stijgend grondwaterpeil gaan ze allemaal dood. Dat is een effect waar rekening mee gehouden moet worden. Vandaar dat één van de onderzoeksvragen over de natuur in dit gebied gaat. Er is veel natuur in de gemeente Zwolle en enkele daarvan zijn Natura 2000 gebieden. Dat zijn unieke gebieden, die moeten per jaar wel een paar keer onder water staan voor de dynamiek van het gebied maar mogen niet te lang onder water staan anders zullen al die natuur en planten gewoon verzuipen, of bij uitzakken verdrogen.

Als gemeente zit Zwolle niet stil en gaat vaak ook op zoek naar kansen. De respondent van de gemeente geeft aan het in dit geval echter niet mee viel. Met name de stedenbouwkundigen zagen het als een uitdaging om op stedelijk niveau het water meer een plek te geven, want water is een hot item. Door bijvoorbeeld met andere woonvormen of inrichting het water meer een plek te geven, dat fascineert enorm. Dat leven met water is in de loop van de tijd een beetje kwijtgeraakt en er is wel een kans om dat weer terug te brengen. Maar een kans is maar net hoe het wordt opgepakt. Het moet ook financieel haalbaar zijn en het is nu nog allemaal onduidelijk of de gemeente het zelf zal gaan moeten betalen of dat de gemeente ergens moet aankloppen.

### *Beeld over het proces*

Zwolle is altijd al mee bezig met het water in de gemeente. Zwolle heeft in 2007 een strategisch ontwikkeld voor het gemeentelijk waterbeleid in de vorm van de Watervisie (2007) als onderdeel van het Stedelijk Waterplan Zwolle. Ook bij Ruimte voor de Rivier was Zwolle betrokken. Dit was alleen altijd een select groepje binnen de gemeente. Tegenwoordig merkt de respondent van de gemeente dat water op steeds meer beleidsterreinen integreert zoals bij ruimtelijke ordening, verkeer- en stedenbouw en de uitvoering. Dit wordt door de respondent als een zeer positieve ontwikkeling gezien, die mede veroorzaakt wordt door de IJsselmeerdiscussie. Deze ontwikkeling is echter nog in een heel pril stadium.

De gemeente heeft uiteindelijk de keuze gemaakt om niet meteen de discussie aan te gaan maar het Deltaprogramma te benaderen vanuit de inhoud. Natuurlijk wordt het proces en de aggregatie in de gaten houden, maar de discussie wordt inhoudelijk gevoerd. Dat betekent dat gekeken wordt naar wat zij de effecten en hoe kunnen we de effecten in beeld krijgen.

#### *Beeld over de oplossing*

De anderhalve meter peilstijging zoals die is voorgesteld door de commissie Veerman wordt door velen gezien als onmogelijk, geeft de respondent van de gemeente Zwolle aan. Die anderhalve meter wordt daarom ook als een uiterste gezien. Er zullen wel maatregelen genomen moeten worden zoals het ontkoppelen van de Overijsselse Vecht en het IJsselmeer. Maar zolang dat nog niet gedaan is, zolang er nog geen definitieve besluiten zijn genomen, zal de gemeente Zwolle niet de discussie opzoeken, omdat nog onbekend is wat er gaat gebeuren. Die beslissingen moeten de waterschappen en Rijkswaterstaat maar uitzoeken.

Binnen de gemeente Zwolle heeft de discussie plaatsgevonden over hoe ze het Deltaprogramma zouden benaderen. Binnen de gemeente hebben zijn bijvoorbeeld beleidsmensen die beleidsmatig water kunnen benaderen, maar er is toen gezegd dat er zo'n directe link is met de inhoud, dat ze het ook vanuit de inhoud gaan benaderen.

Overigens zitten de bestuurders er wel procesmatig in. Die zien absoluut wel het belang er van in en die ziet ook wat er gaat gebeuren, maar kijken ook naar de politieke mogelijkheden. Momenteel wordt er over gedacht om een soort themacollege te organiseren en daar dan ook een informatieronde voor de gemeenteraad aan te koppelen. Zij moeten er nog wel een slag in maken.

### **Cognitieve en sociale gegevens gemeente Zwolle**

#### *Functies van het IJsselmeer*

In de gemeente Zwolle neemt water een belangrijke positie in. Dit wordt in het Stedelijk Waterplan (2007) vertaald in een drietal onderdelen: het gebruik, de beleving en de natuurwaarden. Over het algemeen geldt voor het gebruik vooral de recreatieve elementen van de pleziervaart, spelevaren (kanoën en waterfietsen) en voorzieningen op het water. Op enkele specifieke locaties wordt het water ook gebruikt voor sportvissen, waterspeelplaatsen, zeilen/surfen en wonen aan het water. Wat betreft de beleving van het water gelden vooral cultuur-historische waarden aan en rond het water en de recreatieve en esthetische waarden van de combinatie tussen natuur, groen en water. Onder de natuurwaarden worden de ecologie en biodiversiteit verstaan.

#### *Ervaringen*

De gemeente heeft veel ervaring met waterbeleid en watermanagement. Uiteraard hoort het waterbeheer niet tot de kerntaken van de gemeente, maar omdat het water een belangrijk ruimtelijke en historische elementen bevat in de gemeente wordt er op managementniveau toch veel nagedacht over de rol van water in de gemeente. Dit blijkt ook uit de opgestelde Watervisie (2007) waarin een drietal waterdoelstellingen zijn opgenomen: Bescherming tegen overstromingen en wateroverlast, geschikte (grond)waterkwaliteit voor mens, plant en dier en optimale ruimtelijke



kwaliteit van water in en om Zwolle. Ook betrokkenheid van de provincie Overijssel bij het waterbeleid door het verplichten van een overstromingsrisicoparagraaf, zorgt ervoor dat er ook op andere beleidsterreinen rekening gehouden wordt met het waterbeheer.

#### *Waarden*

De gemeente heeft zoals bij de functies is benoemd een drietal onderdelen benoemd voor het gemeentelijk water. Dat zijn gebruik, beleving en natuurwaarden. Dit zijn ook de drie waarden die de gemeente koppelt aan het water. Water is er voor de recreatie, voor de beleving en voor de natuur. Onder beleving worden esthetiek, cultuurhistorie en wandelen/fietsen verstaan. De gemeente heeft per deelgebied van de gemeente aangegeven op welke waarden wordt ingezet.

#### *Sociale contacten*

Door de discussie rond het IJsselmeer zijn de medewerkers bij de gemeente Zwolle zich gaan richten op het IJsselmeer. Eerder was het contact meer gericht op Dalfsen vanwege het stroomgebied van de Overijsselse Vecht en het ontwikkelen van de Vechtvisie. Dat was vooral gericht op de waterhuishoudkundige en rioleringsvraagstukken. Het contact met de IJssel-Vechtdelta met Kampen en Zwartewaterland was vooral gericht op landschapsontwikkeling. Toen de discussie ging spelen rond het IJsselmeer veranderde ook de waterhuishoudkundige blik van de gemeente Zwolle zich meer stroomafwaarts naar Kampen en Zwartewaterland. Er is echter nog geen officieel bestuurlijk contact tussen de gemeenten. Wel is er ambtelijk overleg.

