

## University of Groningen

**Water en ruimtelijke besluitvorming. Het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau**  
Schwartz, Marius Johannes Cornelis

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2004

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
Schwartz, M. J. C. (2004). *Water en ruimtelijke besluitvorming. Het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau*. Geo Pers.

### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

| vuilingsseenheden |              |
|-------------------|--------------|
| antal             | Tarief fl/ve |
| 895000            | 50,4         |
| 857425            | 50,4         |
| 835683            | 55,44        |
| 833323            | 60,72        |
| 817000            | 70,92        |
| 798550            | 81,84        |
| 843648            | 84,72        |
| 820525            | 84,72        |
| 829536            | 83,04        |
| 820952            | 83,04        |
| 836464            |              |

## Samenvatting

### Inleiding

Deze studie gaat over het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur, in het bijzonder voor zover dat de ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau betreft. De reden dat waterschappen zich met ruimtelijke besluitvorming bezig houden, is dat de manier waarop de ruimte is ingericht, effect heeft op de wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit. Door daar bij de ruimtelijke inrichting rekening mee te houden, kan het waterbeheer efficiënter en effectiever uitgevoerd worden. Om dat te bereiken hebben waterschappen de afgelopen jaren meer invloed in het ruimtelijk besluitvormingsproces opgeëist. Dit heeft geleid tot een verplichte betrokkenheid via de watertoetsadvisering van waterschappen bij ruimtelijke besluitvormingsprocessen die onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening vallen.

In een ruimtelijke besluitvormingsproces spelen vele actoren een rol: grondeigenaren, investeerders, belangengroepen, gemeenten en andere overheden zoals het waterschap. Voor een goede belangenbehartiging in dit proces is het essentieel te beseffen dat het veelzijdige processen zijn: zowel vorm en inhoud van de besluitvorming als de rol van de actoren kan continu verschuiven. Voor waterschappen, die van origine een meer technocratisch perspectief op besluitvormingsprocessen hebben dan het geschetste netwerkperspectief, is dat wel even wennen. In het technocratische perspectief staat de inhoud van besluitvorming centraal, dat dan ook nog vanuit de gedachte dat het proces lineair verloopt.

Deze studie gaat over de vraag hoe waterschappen zich in deze processen manifesteren, wat hun bijdrage aan de besluitvorming is en hoe de watertoets daarin verbetering zou kunnen brengen. De twee centrale onderzoekshypotheses die daartoe zijn geformuleerd luiden:

1. waterschappen richten zich in ruimtelijke besluitvormingsprocessen te eenzijdig op de fysiek-inhoudelijke aspecten, waardoor hun invloed op deze processen beperkt is;
2. waterschappen zijn voor wat betreft de inbreng van 'water' in ruimtelijke besluitvormingsprocessen de dominante actoren.

### Deel I: Verkenning van de positie van de waterschappen

Om duidelijk te maken vanuit welke positie waterschappen in de ruimtelijke besluitvorming actief zijn en hoe zij daarbij de verschillende elementen van besluitvorming proberen te bedienen, is de beheersstructuur van de waterschappen eerst verkend. Om dat vanuit een ander perspectief te doen dan het in de waterschapsliteratuur dominante staatsrechterlijke perspectief zijn een fysieke, beleids- en institutionele dimensie gebruikt om die positie te schetsen.

Bij de fysieke dimensie is verkend wat 'water' als object van beheer kan omvatten, wat leidt tot het onderscheiden van een aantal deelterreinen (zie tabel 2.1). Binnen de

deelterreinen is het beheer gericht op een bepaalde positieve of negatieve waarde die de substantie water als onderdeel van de fysieke leefomgeving heeft: bijvoorbeeld het overstromingsgevaar, of de kwantiteit en kwaliteit van het water in watersysteem of waterketen. Voor elk deelterrein geldt dat bij dat beheer fysieke objecten als waterkeringen, zuiveringsinstallaties, etc. ingezet kunnen worden.

Verskillende publieke en private instellingen zijn betrokken bij het beheer van die objecten, waar onder de waterschappen. Redenen voor die betrokkenheid kunnen zijn het bestaan van een wettelijke zorgplicht; het bestaan van wettelijke richtlijnen of randvoorwaarden waaruit inhoudelijke vereisten voor de betrokkenheid volgen; of het willen behalen van efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen. Inzoomend op de rol van waterschappen bij dit fysieke beheer valt op dat door fusies en schaalvergroting de afgelopen jaren het waterschapsbestel uniformer is geworden. Toch zullen, als gevolg van regionale verschillen in waterhuishoudkundige omstandigheden, grote verschillen tussen de waterschappen blijven bestaan voor wat betreft de omvang van de afzonderlijke beheerstaken. De rol van waterschappen in ruimtelijke besluitvormingsprocessen zal dus altijd ook afhangen van de specifieke omstandigheden in hun beheersgebied.

De beleidsdimensie waarbinnen de waterschappen actief zijn, is verkend op basis van de voor het water en ruimtelijk beheer kaderstellende rijksnota's die sinds de jaren zestig verschenen zijn. De behoefte aan afstemming blijkt vanaf het verschijnen van de eerste rijksnota's een voortdurende zorg met het oog op eenduidig beleid voor de fysieke leefomgeving. Dit geldt zowel voor de interne afstemming, van de verschillende sporen van het waterbeleid - veiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit - als voor de externe afstemming, van waterbeleid op vooral het milieu- en ruimtelijk beleid. Aanvankelijk ligt het accent in de rijksnota's op de interne afstemming. In de loop van de jaren negentig noopt de politiek-maatschappelijke druk op de overheden om de manifeste wateroverlast voortvarend aan te pakken tot intensivering van de externe afstemming. Zo is 'water' een centraal thema in de Vijfde nota op de ruimtelijke ordening en is een ruimtelijke aanpak van de waterproblematiek een kernelement in de nota 'Anders omgaan met water' en het Nationaal Bestuursakkoord Water.

Naast de aandacht voor de inhoudelijke afstemming binnen het omgevingsbeleid, geven de rijksnota's voortdurend blijk van zorg over de organisatorische aspecten van de afstemming en de vraag of het waterschapsbestel daartoe wel adequaat is ingericht. Enerzijds betreft dit de diversiteit van de waterschappen: tot in de jaren tachtig een bonte verzameling aan grote en kleine organisaties met een uiteenlopend takenpakket en werkwijze, welke lastig aan te sturen zijn. Anderzijds betreft dit de zorg over het aanpassingsvermogen van de schappen aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.

Om hoofd te kunnen bieden aan de veranderende omstandigheden in de fysieke en maatschappelijke omgeving en om invulling te kunnen geven aan de in de rijksnota's aangegeven beleidsontwikkelingen, wordt in de achtereenvolgende nota's ingezet op schaalvergroting en het samenvoegen van waterschapstaken, waardoor de waterschappen beter geoutilleerd zijn om strategische vraagstukken als 'beleidsafstemming' op te pakken.

negatieve waarde die de heeft: bijvoorbeeld het water in watersysteem of fysieke objecten als n.

bij het beheer van die betrokkenheid kunnen zijn wettelijke richtlijnen of pakketten volgen; of het zoomend op de rol van schaalvergroting de zullen, als gevolg van, grote verschillen tussen van de afzonderlijke vormingsprocessen zal dus beheersgebied.

s verkend op basis van de die sinds de jaren zestig verschijnen van de eerste beleid voor de fysieke in de verschillende sporen iteit - als voor de externe lijke beleid. Aanvankelijk In de loop van de jaren erheden om de manifeste de externe afstemming. Zo elijke ordening en is een ment in de nota 'Anders

et omgevingsbeleid, geven torische aspecten van de vel adequaat is ingericht. de jaren tachtig een bonte enlopend takenpakket en eeft dit de zorg over het ijzigde maatschappelijke

igheden in de fysieke en 1 aan de in de rijksnota's lgende nota's ingezet op apstaken, waardoor de che vraagstukken als

De institutionele dimensie van het waterbeheer laat een veelheid aan publieke en private organisaties zien die gezamenlijk dit beheer vorm en inhoud geven. Voor de verschillende deelterreinen van het waterbeheer (zie tabel 2.1) is verkend in hoeverre publieke en private organisaties betrokken zijn; of sprake is van een markt en of het eigendom van de betrokken organisaties in publieke of private handen is. Het watersysteembeheer is volledig in handen van overheidsorganisaties als het waterschap; op het gebied van het waterketenbeheer (drinkwater, rioolwater en zuiveringsbeheer) is het beeld niet eenduidig; daar waar private organisaties beheerstaken uitoefenen, blijken die grotendeels in eigendom van overheidsorganisaties. Onderdelen van het operationele beheer worden steeds vaker uitbesteed aan private organisaties.

De institutionele organisatie van de waterbeheerstaken, zowel de organisatie van het watersysteem- als waterketenbeheer en de interne bestuurlijke organisatie van de waterschappen, is complex en kan een belemmering zijn voor een daadkrachtig aanpak. De waterbeheerders blijven daarom doorgaan met het ontwikkelen van organisatorische aanpassingen. De scheiding tussen watersysteem- en waterketenbeheer, waarbij financiering en organisatie meer ontvlochten gaat worden, is daarbij een vrij zekere ontwikkelingsrichting. Gezien het kabinetsstandpunt over de organisatie en financiering van het waterbeheer van juni 2004, is de positie van de waterschappen in het openbaar bestuur voorlopig weer gehandhaafd. Wel is de verhouding tot de provincie, het gevaar van waterschappen als een vierde bestuurslaag en de verhouding watersysteem- en waterketenbeheer, een blijvend punt van aandacht voor een effectieve en efficiënte organisatie van het waterbeheer.

## **Deel II: Organisatieveranderingen en de financiën van de waterschappen**

Op basis van de ontwikkelingen in het denken over effectief en efficiënt overheidsoptreden, wordt in deel II onderzocht wat het financiële effect is geweest van die processen op de waterschapsfinanciën. Waterschappen hebben ten opzichte van provincies en gemeenten veel ruimere mogelijkheden om belasting te heffen: de uitgaven voor het kwaliteitsbeheer worden voor 78% en die voor het kwantiteitsbeheer voor 87% gedekt uit eigen belastinginkomsten.

Op basis van CBS-gegevens (de Waterschapsfinanciën) en Unie van Waterschapsgegevens is voor de periode 1980-2000 het prijspeilverloop voor de waterschapsbelastingen afgezet tegen de ontwikkeling van het algemene prijspeil. Daaruit blijkt dat de waterschapsbelastingen substantieel meer zijn gestegen dan het algemene prijspeil. Dit valt in kwalitatieve termen te verklaren door te wijzen op de stijgende uitgaven om het waterbeheer op orde te krijgen en houden. Met name in het zuiveringsbeheer is medio jaren negentig veel geïnvesteerd. Gezien de verwachte zeespiegelstijging en veranderende neerslagpatronen, zal de groei van de waterschapsbelastingen waarschijnlijk nog verder doorzetten, wil de waterbeheerder het systeem blijvend op orde houden. Hoewel de sterke stijging van de inkomsten te verklaren valt, roept ze ook de vraag op naar het effect van de organisatorische veranderingen in de waterschapsorganisatie. Deze waren immers mede gericht op een efficiëntere waterschapsorganisatie.

De drie gevalstudies, waarvan twee met en een zonder fusieperiodes, geven aan dat de totale belastinginkomsten op een hoger niveau liggen dan de landelijke trend. Uit de gevalstudies volgt de suggestie dat fusies niet tot lagere belastinginkomsten en heffingsmaatstaven leiden, maar dat eerder sprake is van het tegenovergestelde: dat fusies tot hogere belastinginkomsten en heffingsmaatstaven zouden leiden en financieel nadelig zouden zijn. Wat het precieze causale verband van de fusie hierin is, blijft moeilijk vast te stellen.

### **Deel III: De positie van waterschappen in ruimtelijke besluitvorming**

De geschetste ontwikkelingen in de fysieke en maatschappelijke omgeving van waterschappen hebben er toe geleid dat deze een dominantere rol willen spelen in de ruimtelijke besluitvorming. Wat komt daar in de praktijk nu van terecht? Om de centrale onderzoekshypotheses te kunnen onderzoeken is in dit derde deel van het onderzoek gebruik gemaakt van de beginselen van de discoursanalyse en de argumentatietheorie. De besluitvormingsprocessen worden geanalyseerd door, ontleent aan die beginselen, na te gaan: wat de dominante verhaallijn is, hoe waterargumenten daarbij een rol spelen en welke actoren die argumenten op wat voor manier inbrengen. Het onderzoek naar de verhaallijnen hield in dat is nagegaan wat de inhoudelijke lijn van argumenteren is die leidt tot besluitvorming over de locatie- en inrichtingskeuzes en de rol van 'waterargumenten' bij die besluitvorming. Onder 'waterargumenten' worden daarbij die redeneringen verstaan waarmee actoren de ruimtelijke besluitvorming voor wat betreft de 'wateraspecten' kunnen beïnvloeden. Op basis van onderzoeksliteratuur en wet- en regelgeving is als eerste onderzocht welke verschillende typen waterargumenten in theorie te onderscheiden zijn. Vervolgens is in een aantal gevalstudies nagegaan of deze waterargumenten in de praktijk ook werkelijk zo gebruikt werden.

In de studie is een onderscheid gemaakt naar 'substantiële' en 'instrumentele' waterargumenten. 'Substantiële waterargumenten' zijn argumenten die te ontleen zijn aan de fysiek-inhoudelijke toestand in het veiligheid-, watersysteem-, en waterketenbeheer. Bijvoorbeeld dat ter bestrijding van de wateroverlast ruimte geclaimd wordt om een waterberging aan te kunnen leggen, of dat een waterpartij in een woonwijk de woonomgeving aantrekkelijker zou maken. Verhaallijnen die op basis van deze argumenten worden opgebouwd leiden tot het faciliteren van ruimtegebruik op een bepaalde locatie, of ze leiden tot het juist niet op die locatie of niet op die manier op die locatie ontwikkelen van ruimtegebruik. 'Instrumentele waterargumenten' zijn argumenten die te ontleen zijn aan wet- en regelgeving die de waterbeheerder ter beschikking heeft om activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren, waardoor beperkingen en voorwaarden aan het uitoefenen van een activiteit gesteld kunnen worden. Bijvoorbeeld het al dan niet verlenen van een vergunning op basis van de keur van het waterschap, of de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.

De planinstrumenten die de waterschappen kunnen gebruiken om te zorgen voor borging van deze waterargumenten zijn de watertoets, de waterkanskaart, het gemeentelijk waterplan en het waterbeheersplan. Deze planinstrumenten worden als referentiekader gebruikt voor het eigen operationele en juridische beheer, maar kunnen ook dienst doen

rikelen, geven aan dat de landelijke trend. Uit de belastinginkomsten en tegenovergestelde: dat ouden leiden en financieel de fusie hierin is, blijft

## itvorming

ppelijke omgeving van e rol willen spelen in de n terecht? Om de centrale deel van het onderzoek n de argumentatietheorie. ent aan die beginselen, na daarbij een rol spelen en a. Het onderzoek naar de v van argumenteren is die keuzes en de rol van enten' worden daarbij die vorming voor wat betreft oeksliteratuur en wet- en ypen waterargumenten in lstudies nagegaan of deze en.

tiële' en 'instrumentele' enten die te ontlene zijn id-, watersysteem-, en roverlast ruimte geclaimd t een waterpartij in een aallijnen die op basis van van ruimtegebruik op een niet op die manier op die waterargumenten' zijn lie de waterbeheerder ter ig te reguleren, waardoor activiteit gesteld kunnen ning op basis van de keur teren.

om te zorgen voor borging enkaart, het gemeentelijk vorden als referentiekader r kunnen ook dienst doen

als kader voor het handelen richting derden zoals de actoren die bestrokkten zijn bij het ruimtelijk besluitvormingsproces.

*Of en hoe* deze verschillende waterargumenten in de praktijk van de ruimtelijke besluitvorming ook daadwerkelijk gebruikt worden, welke actoren daarbij gebruik maken van deze argumenten, en welke determinanten daarbij een rol spelen, is in een drietal besluitvormingsprocessen onderzocht. Daarin gaat het om keuzes over locatie- en inrichting van nieuwe stedelijke woongebieden met een omvang van enige honderden woningen, met als voorbeeld Wolvega (een beekdalsysteem op klei), Rolde (een beekdalsysteem op zand) en Veendam (een polderwatersysteem in veenkoloniën).

### *Dominante actoren en hun waterargumenten*

Uit de studie blijkt dat waterschappen op basis van hun institutionele taken en bevoegdheden een dominante rol zouden kunnen hebben voor wat betreft de inbreng van waterargumenten, maar dat ze die rol in de praktijk maar deels waarmaken. Ook externe adviseurs, gemeentelijke diensten en belangenorganisaties voor bijvoorbeeld natuur & milieu leveren waterargumenten. Daar waar het de *strategische keuzes* ten aanzien van locatie, bestemming en inrichting van het gebied betreft is de inbreng van waterargumenten door betrokken stedenbouwkundig adviseurs in de onderzochte projecten zelfs dominant. Deze adviseurs zijn op basis van ervaringen uit vergelijkbare besluitvormingsprocessen en globale gebiedskennis in staat om waterargumenten op dit abstractieniveau te leveren. Op *inrichtingsniveau*, als het gaat om de inbreng van instrumentele waterargumenten waaruit technische randvoorwaarden volgen, en als het gaat om de inbreng van gebiedsspecifieke detailinformatie, blijken de waterschappen wel een dominante rol te hebben. Het feit dat de waterschappen beschikken over die detailinformatie en een vergunningverlenende bevoegdheid hebben, geeft hun die positie.

### *Determinanten in het besluitvormingsproces*

Een eerste determinant die bepaald of en in welke mate waterargumenten een rol spelen, is het *locatiespecifieke karakter van de omstandigheden in de fysieke leefomgeving*. Het locatiespecifieke bepaalt welke waterargumenten in een concrete situatie relevant zijn, dit bijvoorbeeld vanwege de ligging van het maaiveld ten opzichte van het grond- en oppervlaktewaterpeil, aanwezige kwaliteiten van het watersysteem, toestand en capaciteit van het rioleringsstelsel, etc.

Een tweede determinant is het *ruimtelijke schaalniveau* waarop de besluitvorming gericht is. Uit de studie blijkt dat voor wat betreft de *locatiekeuze*, waterargumenten wel in de verhaallijn voor kunnen komen, maar nauwelijks sturend zijn. De verhaallijn op dat schaalniveau wordt gedomineerd door economische of huisvestingstechnische argumenten. Zelfs in het project Veendam, waar een sterke bodemdaling en dus een flink effect op het watersysteem wordt verwacht, is dit waterargument nauwelijks sturend gebleken bij de locatiekeus. Voor wat betreft de keus van *bestemmingen binnen en inrichting van* een project blijken waterargumenten wel invloed uit te oefenen. Zo

zijn kwaliteiten van bestaande waterpartijen reden om deze te handhaven en te vergroten en worden kwaliteiten toegekend aan die waterpartijen. Het gaat dan bijvoorbeeld om ecologische of recreatieve waarden. Maar ook mogelijkheden die waterpartijen bieden voor waterberging, buffering en zuivering, zijn substantiële argumenten voor de handhaving en het creëren van waterpartijen. Naarmate het ruimtelijk schaalniveau kleiner wordt, gaan steeds meer de instrumentele argumenten een rol spelen: op inrichtingsniveau zijn de randvoorwaarden van de vergunningverlenende waterbeheerder mede sturend

De *strategie waarmee, of manier waarop* de argumenten ingebracht worden is een derde determinant die de invloed van waterargumenten bepaald. Waterschappen kunnen deze strategie, eenzijdig of gezamenlijk met betrokken actoren, vastgelegd hebben in planinstrumenten als handreikingen watertoets, waterkansenkaarten, waterplannen en waterbeheersplannen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vooraf maken van afspraken over het elkaar vroegtijdig betrekken bij de planontwikkeling. Of om het faciliteren van het planproces door verstrekken van waterhuishoudkundige informatie op bijvoorbeeld kaartbeelden (de waterkansenkaart). Overigens zou vanwege de vergunningverlenende bevoegdheden van de waterschappen en het formele watertoetsadvies de strategie van de schappen naast een op onderhandeling gerichte component ook een dwingender component kunnen bevatten. In de onderzochte projecten is dit echter geen onderdeel van de handelingswijze gebleken.

*Welke actor* de waterargumenten levert blijkt een weinig relevante determinant. Alleen de vergunningverlenende bevoegdheid van de waterbeheerder maakt dat deze op inrichtingsniveau een streepje voor heeft.

#### *De rol van waterschappen in ruimtelijke besluitvormingsprocessen*

Uit de onderzochte praktijkprojecten blijkt dat de ervaring met ruimtelijke besluitvormingsprocessen voor waterschappen nog een betrekkelijke 'terra incognita' is. Al eeuwen lang zijn waterschappen vertrouwd met het op autonome wijze uitvoeren van waterbeheerstaken. Een technisch inhoudelijke benadering van vraagstukken op het gebied van het waterbeheer is de basis geweest voor de aanpak van het watersysteem. De studie toont echter aan dat de huidige problemen in de fysieke leefomgeving op het gebied van waterbeheer weliswaar deels een technisch inhoudelijk karakter hebben, maar dat achterliggende oorzaken op sociaal, economisch en cultureel gebied kunnen liggen. Vasthouden aan de technisch inhoudelijke benadering van de waterproblematiek heeft dan een beperkt effect op het resultaat van de besluitvorming.

De verplichte wateradvisering (watertoets) geeft de waterschappen een uitzonderingspositie in het ruimtelijk besluitvormingsproces ten opzichte van andere instanties en geven waterbelangen een uitzonderingspositie ten opzichte van andere belangen. Gezien de al bestaande bevoegdheden van waterschappen en gezien de technisch inhoudelijke invulling die zij daarbij aan hun waterargumenten geven is de verwachting op basis van deze studie dat de meerwaarde van de watertoets beperkt zal zijn. Dit mede vanwege de geconstateerde terughoudendheid bij waterschappen om zich

andhaven en te vergroten  
gaat dan bijvoorbeeld om  
die waterpartijen bieden  
de argumenten voor de  
ruimtelijk schaalniveau  
nten een rol spelen: op  
verlenende waterbeheerder

racht worden is een derde  
waterschappen kunnen deze  
n, vastgelegd hebben in  
kaarten, waterplannen en  
graf maken van afspraken  
Of om het faciliteren van  
informatie op bijvoorbeeld  
de vergunningverlenende  
advies de strategie van  
ment ook een dwingender  
dit echter geen onderdeel

vante determinant. Alleen  
rder maakt dat deze op

essen

rvaring met ruimtelijke  
kelijke 'terra incognita' is.  
onome wijze uitvoeren van  
van vraagstukken op het  
pak van het watersysteem.  
sieke leefomgeving op het  
oudelijk karakter hebben,  
n cultureel gebied kunnen  
van de waterproblematiek  
ning.

de waterschappen een  
ten opzichte van andere  
ten opzichte van andere  
erschappen en gezien de  
erargumenten geven is de  
n de watertoets beperkt zal  
bij waterschappen om zich

een andere benaderingswijze van ruimtelijke vraagstukken dan de technisch inhoudelijke eigen te maken. Dat is mede een gevolg van de beperkingen die uitgaan van de positie van waterschappen in het openbaar bestuur: een functionele overheidsorganisatie met een afgebakend takenpakket.

Zolang waterschappen er niet in slagen duidelijk te maken wat de meerwaarde van hun inbreng is, boven de al door andere actoren geleverde inbreng, zal hun rol in ruimtelijke besluitvormingsprocessen beperkt blijven.