

INTEGRAAL WATERBEHEER: DE VERWEVING VAN EXPERTISE EN BELANGEN

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente
op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. W.H.M. Zijm,
volgens besluit van het College van Promoties
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 26 oktober 2007 om 13.15 uur

door

Anna Johanna Wesselink
geboren op 10 april 1963
te Leiden

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren
prof dr ir H.J. de Vriend
prof dr ir W.E. Bijker, Universiteit Maastricht

en de assistent-promotor
dr M.S. Krol

Integraal waterbeheer: de verweving van expertise en belangen

Anna Johanna Wesselink

Samenstelling promotiecommissie:

prof dr F Eising Universiteit Twente (voorzitter)
prof dr ir H J de Vriend, Universiteit Twente (promotor)
prof dr ir W E Bijker, Universiteit Maastricht (promotor)
dr M S Krol, Universiteit Twente (assistent promotor)
prof dr J T A Bressers, Universiteit Twente
prof dr ir A Y Hoekstra, Universiteit Twente
prof dr N.E. Oudshoorn, Universiteit Twente
prof dr W P Cofino, Wageningen Universiteit en Research Centre
dr S V Meijerink, Universiteit Nijmegen / Managementwetenschappen

it onderzoek werd mogelijk gemaakt door:

- **Rijkswaterstaat Directie Limburg**
- **Rijkswaterstaat Hoofdkantoor (programma Ontwikkeling en Innovatie)**
- **WL Delft Hydraulics**
- **Rathenau Instituut**

ISBN 978-90-9022194-6

© 2007 A.J. Wesselink

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave, op welke wijze dan ook, zondervoorafgaande toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld.

Voorwoord

De ruim zes jaar die ik op de Universiteit Twente bij de afdeling Water Engineering and Management heb gewerkt aan dit proefschrift hebben mij veel voldoening gebracht, hoewel ik door diepe dalen heb moeten gaan en op sommige momenten veel tegenslag kreeg te verwerken. De intellectuele uitdagingen die deze reflectie op mijn ervaringen als professional in integraal waterbeheer brachten ben ik met plezier aangegaan, en het verkennen van nieuwe wetenschappelijke domeinen was zeer aantrekkelijk. Nu dit promotietraject is voltooid openen zich weer nieuwe perspectieven, die ik voorlopig aan de University of Leeds benut. Ik denk dat ik veel heb verzameld om op voort te bouwen.

Dit is echter niet allen mijn eigen verdienste, want ik heb nooit het gevoel gehad dat ik er alleen voor stond. Ik wil dan ook hier mensen bedanken die mij veel ondersteuning hebben gegeven. Alle nieuwe collega's en vrienden, in Twente en elders, hebben op verschillende manieren bijgedragen tot een aangename en productieve tijd. Ik noem met name Denie Augustijn, Rien Kolkman en Jeroen Warner. In het begin was Kees Vreugdenhil mijn promotor, die mijn zelfvertrouwen en initiatief geweldig aanmoedigde met zijn 'ga maar eerst zelf nadenken'. Jammer dat je moest afhaken. Mijn assistent-promotor Maarten Krol werd al spoedig daarna mijn steun en toeverlaat. Jouw vermogen tot meedenken met mijn werk was fenomenaal. Ik ben je verder zeer dankbaar voor jouw eerste hulp bij frustraties, die essentieel was om verder te kunnen.

Mijn promotor Wiebe Bijker had het geduld en de grote hoeveelheid tact die nodig was om zo'n eigenwijze ingenieur als ik zonder vooroordeel te leren kijken en subtieler te leren formuleren. Ik weet dat ik op dit vlak nog van alles moet leren, maar dank zij jou heb ik een benadering van wetenschap gevonden waarin ik mij thuis voel: Science, Technology and Society studies. Ik wil graag voortbouwen denk op wat ik van je geleerd heb. Mijn promotor Huib de Vriend heeft dit onderzoek, dat buiten de paden ging die hij gewend was, met veel enthousiasme helpen begeleiden. Je input vanuit de 'harde' wetenschap en de praktijk van beleidsmaken was waardevol en ik hoop dat deze ervaring je helpt bij het leiden van Deltares. Samen hebben mij jullie het veilige gevoel gegeven dat ik nodig had om het avontuur van dit onderzoek te kunnen voltooien, maar tegelijkertijd de vrijheid om daarin mijn eigen weg te mogen zoeken. Ik had het niet beter kunnen treffen en realiseer me dat ik erg geboft heb dat jullie mij hebben begeleid.

Wim van Hengel en Jens Reuber van opdrachtgever Rijkswaterstaat Directie Limburg hebben verschillende belangrijke rollen gespeeld in dit onderzoek. In de beginfase van dit onderzoek moedigde Wim, toen projectleider vanuit RWS, mij aan verder te kijken dan de in de waterwereld gebruikelijke inhoudelijke benadering van problemen. Hij heeft mij later met zijn aanpak van de procesbegeleiding in IVM2 tot verder nadenken aangespoord. Onze discussies, waarin ook onze persoonlijke verhouding tot ons werk aan bod kwam, vond ik heel bijzonder en waardevol. Jens Reuber heeft het leeuwendeel van de administratieve last van het opdrachtgeverschap van dit onderzoek gedragen. Daarnaast was Jens projectleider van IVM2 en heb ik hem het vuur na aan de schenen gelegd met mijn ondervragingen en (te) scherpe

analyses. Ik waardeer de moed die je had om je keuzes op deze manier ter discussie te stellen. Ik ben je verder dankbaar dat je jouw inzicht in bestuurlijke redeneringen met mij wilde delen, en voor de flexibiliteit die je toonde toen het onderzoek niet vlotte.

Twee mede-wetenschappers hebben mij bijzonder geïnspireerd, ondersteund en aange-moedigd: Govert Geldof en Annemiek Verhallen. In onze gesprekken waren het intellectuele en het persoonlijke verweven. Ik denk ook met veel plezier terug aan de gezellige activiteiten die we samen ondernamen. Ik hoop dat onze vlakken blijven raken in de toekomst. Annemiek, dat je ook binnenkort op het podium moge staan om je proefschrift te verdedigen. Govert, bedankt voor de mooie omslag en veel succes met Govert c.s.

Verder wil ik Ralph Schielen bedanken voor de integrale lezing van een voorloper van dit proefschrift, mijn rapport voor RWS DLB ‘Verkenningen hoogwaterbeheer Maas: een studie naar besluitvorming als verweving van expertise en belangen.’ Jouw commentaar maakte duidelijk waar ik rekening mee moest houden om mijn verhaal ook voor waterprofessionals te schrijven. Ik denk dat je nog steeds moeite zult hebben met bepaalde formuleringen, maar ik hoop dat je desalniettemin bereid bent mijn resultaten in overweging te nemen. En met jouw je collega’s bij Rijkswaterstaat, waterschappen, adviesbureaus en andere relevante organisaties in Nederland: ik heb dit immers uiteindelijk voor jullie geschreven.

Caroline van Bers, Bea van Petersen, tante Henderkien en oom Frans: ik zal jullie missen als ik binnenkort het mooie Twente verlaat. Bedankt voor de gezellige tijden! Dank ook aan mijn moeder, die mij als kind nooit weerhield vragen te stellen. Daar heb ik nog steeds profijt van.

September 2007

Anne Wesselink

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Inhoudsopgave.....	3
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	5
1.1 Probleemanalyse & onderzoeksvraag	5
1.2 De verweving van feiten en waarden in besluitvorming.....	7
1.3 Integraal waterbeheer in nationaal beleid.....	9
1.4 De beleidscultuur van inspraak, integrale planvorming en open planprocessen.....	13
1.5 Onderzoeksmethodologie & opzet proefschrift	16
Hoofdstuk 2 De voorgeschiedenis van IVM2	19
2.1 Verkenning Verruiming Maas (VVM) 1997-2000	20
2.2 Integrale Verkenning Maas 1 (IVM1) 2001-2003	25
Hoofdstuk 3 Overzicht en context van IVM2	37
3.1 Context: beleid & andere projecten in de regio.....	37
3.2 De rivier de Maas	40
3.3 Overzicht van activiteiten IVM2.....	42
Hoofdstuk 4 Verweving van belangen in IVM2	45
4.1 Doelstelling: een gedragen resultaat.....	45
4.2 Relevante sociale groepen in IVM2	46
4.3 De start van IVM2: van plan van aanpak naar werkprogramma (fase 1).....	52
4.4 Het overleg met de regio: de werksessies & samenstellen pakketten (fase 2).....	60
4.5 Opstellen van hoofdrapport en advies (fase 3).....	71
4.6 De relevante sociale groepen in het overleg met de regio.....	74
4.7 Het effect van de werksessies op draagvlak.....	78
4.8 De rollen van de relevante sociale groepen en de betekenis van draagvlak.....	82
Hoofdstuk 5 Verweving van expertise in IVM2	87
5.1 Maatregelen	89
5.2 Veiligheid	102
5.3 Ruimtelijke kwaliteit	113
5.4 Hoe verloopt de integratie van verschillende soorten expertise?.....	128
Hoofdstuk 6 Wat betekent integraal in projecten als IVM2?.....	131
6.1 Partiële en volledige integratie in het proces.....	131
6.2 Integratie in VVM, IVM1 en IVM2.....	133
6.3 Emergentie en synthese in de resultaten.....	138
6.4 De twee dimensies van integreren.....	143
6.5 Integreren in andere projecten: een completer beeld.....	145
6.6 Conclusie: wat, wanneer en hoe integreren.....	152
6.7 Ruimtelijke kwaliteit in integraal waterbeheer	155
6.8 Nationale integratie van regionale resultaten	157
Hoofdstuk 7 Leren integreren.....	161
7.1 Integreren als proces.....	161
7.2 Integrale projecten zijn leer- en onderhandelingsprocessen.....	162
7.3 Een leerperspectief op succes en falen in integraal waterbeheer	169
7.4 Integrale projecten als experimenten.....	174

Hoofdstuk 8 Conclusies	177
Literatuur	183
Integration in water management: the interweaving of expertise and interests (summary) ..	188
Over de auteur	194

Hoofdstuk 1 Inleiding

Zowel uit mijn eigen werkervaring als uit gesprekken met anderen werkzaam in waterbeheer is mij duidelijk geworden dat de besluitvorming rond projecten in waterbeheer de laatste decennia steeds ingewikkelder is geworden. Daarmee samenhangend is het takenpakket van professionals in waterbeheer, die meestal een natuurwetenschappelijke achtergrond hebben, veelzijdiger en veeleisender geworden, zowel wat betreft de inhoud als wat betreft projectmanagement. Velen zijn daarom onzeker over de relevantie van de kennis die zij tijdens hun opleidingen hebben opgedaan voor hun professionele praktijk als projectleider of inhoudelijk expert. Zij hebben bijvoorbeeld het gevoel dat er niet naar hen geluisterd wordt als zij hun expertise inbrengen. Dit zou afgedaan kunnen worden als protest van een beroepsgroep die, zoals Bijker (2002) en Disco (2002) laten zien, zijn invloed heeft zien krimpen in de afgelopen decennia. Ik denk echter dat er meer aan de hand is. De geuite twijfel kan namelijk beschouwd worden als uiting van de vaak genoemde kloof tussen wetenschap (en de opleidingen daarin) en praktijk, daarbij in het midden latend of deze kloof reëel is of niet: de situatie wordt in ieder geval door velen zo ervaren.

Het lijkt mij nastrevenswaard om te helpen deze kloof te overbruggen. Dit kan op twee manieren: door te laten zien dat de kloof niet zo groot is als deze lijkt, of door een werkwijze te ontwikkelen die de kloof overbrugt. In dit proefschrift gebruik ik beide benaderingen. Uit mijn bestudering van de manieren waarop professionele expertise een rol speelt bij besluitvorming in waterbeheer blijkt namelijk hoe waterprofessionals in hun werkwijzen¹ de in hun opleiding en elders geleerde kennis als expertise inbrengen in projecten. Als dit goed lukt hebben zij daarmee de kloof overbrugd tussen theoretische kennis en praktijktoepassingen. Omdat zij zelf het gevoel hebben dat het niet altijd goed lukt geef ik daarnaast aan hoe de expertise van waterexperts relevanter kan worden voor de werkomgeving waarin zij zich bevinden, opdat zij een effectievere bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming. Beter begrijpen hoe hun rol eruit ziet is daartoe de eerste stap, met dit inzicht werken aan verbetering de tweede.

1.1 *Probleemanalyse & onderzoeksvraag*

De verbreding van het takenpakket van waterexperts is het resultaat van een ontwikkeling in de richting van een zich steeds verder ontwikkelende integrale kijk op waterbeheer (o.a. Kuks, 2004). Aan de integrale blik zitten inhoudelijke en procesmatige kanten. Ten eerste was er de onderkenning van de samenhang tussen verschillende aspecten van water, zoals kwantiteit, kwaliteit en ecologie; dit was in de afgelopen decennia de eerste stap richting 'integraal waterbeheer'. Om dit inzicht ten uitvoer te brengen moeten de relaties tussen deze aspecten duidelijk worden. Onderzoek in praktijksituaties en/of in een wetenschappelijke omgeving geeft informatie over de verbanden tussen de verschillende aspecten van water. Vanwege de grotere complexiteit en de relatief recente start van dit soort onderzoek² bestaan er minder dan voor de afzonderlijke aspecten (kwantiteit, kwaliteit en ecologie) kant en klare

¹ in het gebied van social studies of science beter bekend in het Engels als 'practices'

² Het begin van onderzoek naar de relatie tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit kan gesitueerd worden in de jaren '70. De toevoeging van ecologie vond plaats in de jaren '80 (Acreman, 2000).

voorspellingsmethoden die in een bepaalde situatie gebruikt kunnen worden. Deze stand van zaken is één van de redenen voor onzekerheid bij waterexperts over de inhoudelijke kant van hun professie.

Ondertussen betekende de toenemende aandacht voor de eisen vanuit de maatschappij aan de inrichting van de ruimte, waarop waterbeheer een grote invloed heeft, dat experts uit steeds meer disciplines betrokken werden bij besluitvorming in waterbeheer, ook uit sociale wetenschappen. Dit was in de afgelopen decennia de tweede stap richting integraal waterbeheer. Wat geldt voor het onderzoek naar de relaties tussen verschillende aspecten van water geldt in grotere mate voor de relaties tussen kennis uit verschillende disciplines: er is weinig consensus over de manieren waarop disciplinaire resultaten onderling samenhangen. Bovendien heeft elke discipline een eigen taal en cultuur, wat onderlinge communicatie bemoeilijkt. Ook dit is een factor die de praktijk van waterexperts veeleisender maakt.

De derde en (voorlopig?) laatste stap richting integraal waterbeheer komt voort uit het besef dat besluitvorming in waterbeheer niet alleen inhoudelijk maar ook politiek invloed heeft op en beïnvloed wordt door besluiten op andere beleidsterreinen en van andere actoren. De uitvoerbaarheid van besluiten af te hangen van een steeds grotere groep belanghebbenden, zowel in het openbare bestuur (ministeries, provincies, gemeenten) als daarbuiten (belangenorganisaties, burgers). Deze partijen moeten daarom worden betrokken bij de besluitvorming. Dit betekent echter wel de toevoeging van een geheel nieuwe taak aan het werk van waterexperts: die van procesmanager van onderhandelingsprocessen. De perceptie van besluitvorming als lineair en rationeel proces die waterexperts (al dan niet expliciet) in hun opleiding leerden blijkt in de praktijk niet op te gaan. Uit discussies werd duidelijk dat zij deze verandering in hun taken het moeilijkst vinden³. Zij beschouwen het inrichten van besluitvormingstrajecten als de grootste uitdaging, niet het ontwikkelen van nieuwe kennis. Het gaat dan o.a. om de effectieve inzet van de beschikbare kennis in de besluitvormingstrajecten en om het kunnen inschatten welke partij op welk moment bij het proces betrokken moet worden.

Samenvattend heeft de recente vergroting van het takenpakket van waterexperts drie problematische aspecten. De wens een groter aantal factoren te beschouwen in de besluitvorming leidt tot vragen over relaties tussen kennis afkomstig uit verschillende (sub)disciplines. Dit geeft ook aanleiding tot communicatieproblemen tussen experts uit de verschillende disciplines. Daarnaast betekent de vergroting van het aantal partijen die betrokken zijn bij de besluitvorming dat de hoofdtaak van projectleiders is veranderd van inhoudelijke aansturing naar het leiden van onderhandelingen. Mijn bestudering van besluitvorming in integraal waterbeheer in dit proefschrift is bedoeld als bijdrage aan beter inzicht in elk van deze aspecten in de praktijk van waterexperts.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de van waterexperts gevraagde veranderingen sterk samenhangen met de toenemende integraliteit van waterbeheer. Daarom is het belangrijk om inzicht te krijgen in de manier waarop besluitvormingstrajecten in integraal waterbeheer verlopen, en met name in de rol die de expertise van waterexperts daarin speelt. Bij besluitvorming zijn echter naast experts ook andere partijen betrokken die hun eigen belangen en hun eigen expertise hebben. Besluitvorming kan dan ook gezien worden als verweving van expertise en belangen.

³ Dit kwam o.a. uit de discussie met de RWS projectgroep die dit onderzoek deels begeleidde (17 juli 2001, Maastricht) en uit alle expertworkshops die in hoofdstuk 6 besproken zullen worden.

Hiermee wordt mijn onderzoeksvraag:

Hoe kan besluitvorming in integraal waterbeheer begrepen worden als verweving van belangen en expertise?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden bekijk ik eerst de rollen van belangen en expertise afzonderlijk:

Hoe verloopt de verweving van belangen in besluitvorming in integraal waterbeheer?
Hoe verloopt de verweving van expertise in besluitvorming in integraal waterbeheer?

Als laatste stap in dit onderzoek combineer ik de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken met theorie om aanbevelingen op te stellen voor verbetering van integreren in integraal waterbeheer. Ik leg nu eerst uit waarom ik besluitvorming als verweving van expertise en belangen beschouw. Daarna bespreek ik de ontwikkelingen in Nederland in het denken over integraal waterbeheer in meer detail, en laat ik zien welke ideeën er leven over participatie van belanghebbenden in besluitvorming bij overheidsinstanties die zich bezig houden met waterbeheer en ruimtelijke ordening. Voordat ik met de behandeling van bovenstaande onderzoeksvragen begin in hoofdstuk 2 bespreek ik in dit hoofdstuk nog welke methodologie ik heb gebruikt en hoe de rest van dit proefschrift is opgezet.

1.2 De verweving van feiten en waarden in besluitvorming

De keuze voor de thema's 'verweving van expertise en belangen', 'verweving van expertise' en 'verweving van belangen' is niet willekeurig. In de wetenschappelijke literatuur komen deze thema's terug, zij het anders benoemd. Zo beschrijft Hoppe (1983) het beleidsvormingsproces als twee deelprocessen: beleidsontwikkeling (ontwerpen) en besluitvorming (instigeren en besluiten). Deze zijn 'verstrengeld en complementair'⁴. Hij meent dat de verweving van beide processen in een beleidsvormingsproces lastig is want 'beleidontwikkeling heeft een intellectueel-discursief karakter terwijl besluitvorming eerder aan de judo-mat herinnert'⁵. De essentie van beleidsvorming is dan ook volgens Hoppe dit 'dynamisch dualisme'⁶ van een tijdens het beleidsvormingsproces veranderende mix van ontwerpen en besluiten.

Edelenbos *et al.* (2000) beschrijven besluitvorming als vervlechting van proces en inhoud. In hun overzichtsartikel laten zij zien dat sinds de Tweede Wereldoorlog de nadruk in de inrichting en theorie van besluitvorming in Nederland lang heeft gelegen op de inhoud. Als inhoud de hoofdrol krijgt toegewezen, dan wordt ervan uitgegaan dat het besluit door middel van een rationele en objectieve afweging tot stand kan komen. Edelenbos *et al.* (2000) noemen dit de 'inhoudsbenadering'. 'Binnen deze benadering is er geringe aandacht voor het proces, zoals dat zich in de praktijk afspeelt [...] hoewel veel auteurs aangeven dat de werkelijkheid van het beleidsproces (ver) afwijkt van de norm [...]'⁷. Recentere theorieën proberen de bezwaren van de inhoudsbenadering te ondervangen door de nadruk juist te leggen op het sturen van het proces. Deze theorieën gaan ervan uit dat besluitvorming in principe onvoorspelbaar verloopt, maar dat goed procesmanagement structuur kan aanbrengen door de juiste technieken en strategieën toe te passen. In deze procesbenadering is het de wisselwerking tussen actoren die

⁴ Hoppe (1983) p.30

⁵ *ibid.*

⁶ Hoppe (1983) p.245

⁷ Edelenbos *et al.* (2000) p.8

voortgang en resultaat bepaalt. Er is flexibiliteit om met veranderende inzichten om te gaan en het doel is toe te werken naar een gedragen oplossing. In deze zienswijze zijn randvoorwaarden ‘emergent’: ze worden tijdens het proces gevormd en zijn in sterke mate verbonden met de belangen van de deelnemers. Onderzoek is dan ondergeschikt aan het proces, opdat de onderzoeksvraag aansluit bij de discussies (Edelenbos, 1998).

In de inhoudsbenadering is in principe weinig of geen aandacht voor het betrekken van verschillende belanghebbenden bij de besluitvorming, omdat besluiten in deze zienswijze zijn gebaseerd op feiten. Over de doelstellingen hoeft verder niet gediscussieerd te worden omdat zij vanuit een algemeen belang geformuleerd zouden zijn. Het is dus een gesloten proces: gesloten voor discussie en gesloten voor buitenstaanders, omdat alleen degenen die de vraag stellen betrokken zijn bij het beantwoorden ervan (aangevuld met een aantal experts). In de procesbenadering is het betrekken van belanghebbenden juist belangrijk: het gaat in deze opvatting om de onderhandeling tussen groepen met verschillende meningen, zowel om de vraagstelling vast te stellen als om de oplossing te bepalen. Daarom moet de inbreng van anderen in het proces gegarandeerd zijn, en is het een open proces.

De inhoudsbenadering en de procesbenadering hebben beide voor- en nadelen. Edelenbos *et al.* (2000) stellen daarom voor de ‘breuk tussen inhoud en proces’ te ‘hechten met een dubbele helix’: een continue vervlechting van proces en inhoud, waarin aan beide voldoende aandacht geschonken wordt. Een klassieke benadering is juist om deze te ontvlechten, waarbij onderzoekers in theorie het beleidsproces alleen ondersteunen, maar in de praktijk zoveel keuzes maken dat zij toch het beleid in belangrijke mate beïnvloeden (Jasanoff, 1990). Wat ‘voldoende aandacht’ is, verschilt uiteraard per situatie.

Dat de verhouding tussen formele besluitvorming en interactieve processen een moeizame kan zijn, onderkennen deze bestuurskundige onderzoekers. Idealiter zouden bestuurders en politici aan het proces moeten meedoen om een optimale koppeling tussen inhoud en proces te verkrijgen. Echter, ‘aan vele interactieve processen willen bestuurders en politici niet deelnemen vanuit de gedachte dat zij nu eenmaal vanuit hun gekozen of benoemde positie een prominentere en meer bepalende rol hebben gekregen dan andere belanghebbenden’ (Edelenbos, 1998). Ook kunnen bestuurders door afstand te houden hun oordeel uitstellen: als zij niet aan het proces deelnemen kunnen zij later zeggen dat zij het niet eens zijn met de eindresultaten. Dit wordt moeilijker als zij zich tijdens het proces committeren aan de (deel)beslissingen die genomen worden. De consequentie het afstandhouden van bestuurders is de noodzaak van het op zich nemen van een bemiddelende rol door ambtenaren: aan de ene kant moeten zij de bestuurlijke mening in het proces inbrengen, aan de andere kant moeten zij het proces bij de bestuurders verdedigen.

Punten die onderbelicht blijven in deze bestuurskundige teksten zijn:

- het bestaan van conflicten en machtsverschillen en de manieren waarop deze het proces kunnen beïnvloeden;
- de inhoudelijke kant van verweving van proces en inhoud.

Op het tweede punt ga ik uitgebreid in wanneer ik in hoofdstuk 6 mijn bevindingen analyseer in termen van integratie. Machtsverschillen komen in mijn onderzoek impliciet aan de orde als ik de verweving van belangen bekijk, maar ik heb ervoor gekozen het niet tot belangrijk thema te maken.

Edelenbos *et al.* (2000) vermijden een discussie over machtsverschillen door te stellen dat het wenselijk is ‘uit te gaan van principiële gelijkheid van alle belangen in het proces’. Tegelijk

erkennen zij wel dat ‘besluitvorming wordt gezien als politiek machtsspel’, maar hoe zij hier in de praktijk mee om denken te gaan, is niet duidelijk. In een groep van verschillende actoren spelen immers altijd verschillende machtsposities; de speciale positie van bestuurders en politici kwam hierboven al ter sprake. Bovendien staat een specifiek besluitvormingsproces niet los van de bredere omgeving, waarin conflicten en machtsverschillen tussen de actoren ook bestaan: deze zullen een invloed uitoefenen, zelfs al wordt alles gedaan om ze uit het proces in kwestie te bannen. Het omgaan met conflicten en het bestaan van machtsverschillen krijgt meer aandacht bij sommige auteurs in de communicatiewetenschappen⁸. Zij menen dat besluitvorming altijd een onderhandelingsproces is; ook mijn beschrijving van besluitvorming in integraal waterbeheer laat zien dat er veel onderhandeld wordt.

Of besluitvorming nu beschreven wordt als dualisme tussen twee deelprocessen beleidsontwikkeling en besluitvorming (Hoppe, 1983), als vervlechting van proces en inhoud (Edelenbos *et al.*, 2000) of als verweving van belangen en expertise (dit proefschrift), in essentie geven deze benaderingen aan dat in besluitvorming feiten en waarden verweven moeten worden. Ik zal in hoofdstuk 6 met behulp van deze termen mijn conceptuele kader construeren waarmee integraal waterbeheer begrepen kan worden als verweving van feiten en waarden, uitgaande van mijn bevindingen over de verweving van expertise en belangen in de daaraan voorafgaande hoofdstukken.

1.3 Integraal waterbeheer in nationaal beleid

In het Nederlandse waterbeleid is integraal waterbeheer sinds het midden van de jaren tachtig een belangrijke doelstelling. Om te begrijpen in welke context IVM2 en andere integrale waterbeheerprojecten plaatsvonden beschrijf ik nu dit beleidskader. Mitchell (1990) beschrijft hoe de verruiming van de interpretatie van het begrip ‘integraal waterbeheer’ die in Nederland te zien is ook internationaal plaatsvond.

Integraal waterbeheer werd in 1985 geïntroduceerd in de nota ‘Omgaan met Water’. Met de Derde nota waterhuishouding ‘Water voor nu en later’ (1989) werd het begrip duidelijk op de kaart gezet. Volgens deze Derde nota is er ‘een integraal waterbeheer nodig, dat rekening houdt met zowel de interne als externe functionele samenhangen’⁹. Met ‘interne functionele samenhangen’ bedoelt de nota de relaties tussen kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van oppervlaktewater en grondwater, met ‘externe functionele samenhangen’ bedoelt de nota de relaties tussen het waterbeheer en andere beleidsterreinen zoals milieubeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer. Volgens de nota komt samenhang tot uitdrukking in ‘wensen en/of eisen [van het waterbeheer] ten aanzien van overige beleidsterreinen’ en in ‘wensen en/of eisen van die overige beleidsterreinen [ten aanzien van het waterbeheer]’¹⁰. Er wordt dus gedacht in termen van afzonderlijke functies die elk eisen stellen aan waterbeheer. Hoe hiertussen afwegingen gemaakt moet worden en hoe er vervolgens één samenhangend plan moet ontstaan, wordt niet besproken. In de verdere uitwerking van het beleid in de nota zijn het milieu- en natuurdoelstellingen die mede bepalen wat er met het watersysteem moet gebeuren, voor andere functies is er geen aandacht. Deze afstemming moet ‘in nauw overleg tussen de betrokken departementen plaatsvinden’¹¹.

⁸ Leeuwis & Van de Ban (2004) p.163 & 256-259

⁹ Derde nota waterhuishouding ‘Water voor nu en later’ (1989) p.13.

¹⁰ *ibid.* p.13

¹¹ *ibid.* p.13

Dat de afstemming met andere departementen niet altijd even succesvol verliep geeft de Vierde nota waterhuishouding 'Waterkader' (1998) aan als de auteurs stellen dat 'het nodig is de afstemming op andere beleidsterreinen te verbeteren [...] vooral door ruimtelijke ordening en natuur- en milieubeleid erbij te betrekken'¹². Deze nota spreekt van 'belangen' zoals veiligheid, landbouw, natuur, drinkwatervoorziening, recreatie en visserij die het beleid moet dienen. Ook verschillende schaalniveaus komen aan bod. Gebiedsgericht maatwerk is het streven: 'een combinatie van een geïntegreerde generieke aanpak voor de landelijke gemeenschappelijke doelen en een specifieke regionale uitwerking rekening houdend met lokale omstandigheden en mogelijkheden'¹³. De relatie met het ruimtelijke orderingsbeleid komt expliciet aan bod, maar een hier eventueel uit voortkomende institutionele integratie is beperkt tot het 'verder vormgeven van all-in waterschappen'¹⁴. Hoewel deze onderwerpen nieuw zijn in vergelijking met de derde nota, is de rest van het stuk net zo water-technisch van aard.

Een volgende belangrijke tekst is het stuk 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw' (2000), vaak afgekort tot WB21. 'Er waren in 1998 ernstige problemen met wateroverlast. Provincies, Rijk en gemeenten kwamen niet uit de schuldvraag en hebben het probleem toen gedepolitiseerd door een commissie op te richten die het systeem moest bestuderen [...] De conclusie was dat het systeem niet op orde was'¹⁵. WB21 heeft een nog bredere blik op integraal waterbeheer. 'Er is nog te veel sprake van technisch waterbeheer, terwijl het tijd is voor een ander soort waterbeleid. Waterbeheer met een brede oriëntatie, gericht op inhoud, draagvlak en sturing'¹⁶. Er is inderdaad in het vervolg van het rapport naast een technische-inhoudelijke analyse van het watersysteem ook aandacht voor benodigde aanpassingen in sturing en regie, inclusief een grotere rol voor provincies, en voor de noodzaak van draagvlak bij de bevolking. De wens om top-down sturing vanuit het rijk te combineren met bottom-up benadering vanuit de regio's wordt expliciet verwoord, net als de samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties. Inhoudelijk geeft het rapport drie principes aan waarop integraal waterbeheer gebaseerd moet zijn:

- de prioriteitsvolgorde vasthouden, bergen, afvoeren als verplichte, wettelijk toetsbare benadering;
- ruimte voor water, te realiseren o.a. in het project Ruimte voor de Rivier, in een verplichte Watertoets en in het reserveren van ruimte voor tijdelijke waterberging;
- benutten van de kansen voor meervoudig ruimtegebruik.

De bestuurlijke afspraken over verantwoordelijkheden zijn in 2001 vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water.

De uitvoering van dit akkoord 'lukt niet altijd, want je zit in ruimtelijke ordening en dat is puur afweging van belangen. Daar wint economie het vaak van natuur of water'¹⁷. Een beperkte blik op water veroorzaakt echter problemen bij de uitvoering van het beleid, zoals een expert van RIKZ uitlegde met betrekking tot de integrale beoordeling van het baggerspecieprobleem. Het leek een duidelijke opdracht; de uitvoering werd vooral binnen RWS en met vakbroeders georganiseerd. Belanghebbenden werden er pas bij betrokken toen

¹² Vierde nota waterhuishouding 'Waterkader' (1998) p.6

¹³ *ibid.* p.6

¹⁴ *ibid.* p.97

¹⁵ medewerker waterschap Rivierenland, presentatie 'Waterberging in rivierenland', Universiteit Twente, 5 februari 2007

¹⁶ voorwoord, 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw' (2000)

¹⁷ medewerker waterschap Rivierenland, presentatie 'Waterberging in rivierenland', Universiteit Twente, 5 februari 2007

er bekend was wat er uit de studies kwam, en zij bleken het niet eens te zijn met de voorstellen. De vraag vanuit RWS was erg gesloten: een breder gedragen oplossing mocht geen cent meer kosten. Daardoor was er niet genoeg ruimte om samen met de belanghebbenden naar vernieuwende oplossingen te zoeken. De invloed van WB21 blijkt uit zijn uitspraak dat 'het nu beter gaat doordat het begrip 'integratie' inmiddels is opgerekt, en we het nu op een andere manier aanpakken: grotere beleidskaders, meer actoren erbij betrekken. In het voorbeeld van de baggerspecie had RWS zich ingegraven in zijn eigen denken. Door het in verhouding en context te plaatsen werd het mogelijk het probleem te formuleren in termen van een ecologische doelstelling in plaats van chemische normen en is er ruimte gevonden om die bredere doelstelling te bereiken.'¹⁸

De auteurs van de beleidsdocumenten kiezen ervoor het nieuwe beleid te presenteren als voortbouwend op voorgaande stukken en de voorgestelde veranderingen te presenteren als verbeteringen ten opzichte van eerder beleid. In tegenstelling tot deze presentatie spreekt DG Water in de recente visie Waterkoers 2 over een 'transitie in waterbeheer' in de vorm van 'een zoektocht naar nieuwe grondslagen voor beleid, beheer en uitvoering'¹⁹ (Kader 1).

De alles overkoepelende paradigmawisseling is: van keren en beheren naar anticiperen en meebewegen met water. Dit is verbijzonderd in vijf concrete paradigmawisselingen, die in hun uitwerking de contouren van nieuw beleid en uitvoering zichtbaar kunnen maken:

- van water als vanzelfsprekendheid naar water als schaars goed
- van ruimte stuurt water naar water stuurt ruimtelijke ontwikkeling
- van stoffen meten naar (stroom)gebiedskwaliteit leveren
- van overheid beschermt tegen overstromen naar heldere keuzes over leven met waterrisico's
- van top down gedetailleerd regelen naar ruimte bieden binnen stimulerende kaders

Kader 1 Paradigmawisselingen van Waterkoers 2²⁰

In drie van de vijf bijbehorende paradigmawisselingen is de interpretatie van inhoudelijke begrippen aan de orde: de schaarste van water, de relatie tussen water en ruimte, de bepaling van waterkwaliteit. Met de laatste twee veranderingen gaat Waterkoers 2 ook in op de manier waarop besluiten tot stand komen. 'De rol van de overheid als sturende actor wordt sterk gerelativeerd. [...] In een maatschappelijke transitie werken technologische, economische, sociaal-culturele, bestuurlijk-organisatorische en ecologische mechanismen op elkaar in'²¹. De consequenties van deze bevinding zijn radicaal vergeleken met het dominante top-down besturingsmodel dat uit de voorgaande documenten spreekt: 'resultaten zullen altijd bereikt moeten worden in samenspel met maatschappelijke actoren [...] overheden moeten de ruimte hebben middelen en menskracht aan te wenden om in maatschappelijke processen te participeren waarvan de feitelijke uitkomsten niet bij voorbaat vast staan [...] het kan nodig zijn via experimenten uit te vinden welke stappen en sprongen mogelijk zijn'²².

¹⁸ expert 3, workshop 'leren integreren' bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

¹⁹ 'Waterkoers 2, de visie van DG Water op het waterbeleid in Nederland' (2006) p.6

²⁰ *ibid.* p.7

²¹ 'Waterkoers 2, de visie van DG Water op het waterbeleid in Nederland' (2006) p.7

²² *ibid.* p.41-45

Ik heb elders laten zien dat de manier waarop de Nederlandse maatschappij eeuwenlang is omgegaan met te veel water heeft geresulteerd in een zogenoemde technological lock-in (Wesselink, 2007; Wesselink *et al.*, 2007). Dit betekent dat maatschappelijke verwachtingen en gedrag en het fysieke systeem van hoogwaterverdediging nauw met elkaar verweven zijn. Daarom is te verwachten dat bovenstaande paradigmawijzigingen veel moeite zullen kosten. Het zal uit de in dit onderzoek te bespreken voorbeelden blijken dat de nieuwe principes van Waterkoers 2 al toegepast worden op regionaal niveau, maar dat de resultaten vaak moeilijk geaccepteerd worden op rijksniveau. Men heeft er moeite mee om te veranderen van een beschermende overheid in overheid die de samenleving vraagt keuzes te maken over het leven met water risico's.

Een regionale integrale oplossing kan op ook weerstand stuiten bij de (interne) opdrachtgever als er meer wordt bereikt dan strikt genomen de opdracht was omdat andere partijen alleen op deze manier aan boord wilden komen. Dit kost echter ook vaak meer, en vereist samenwerking tussen ministeries. Het gevolg kan zijn dat ze 'in Den Haag nu niet weten wat ze met dit meest gedragen voorstel aan moeten. [...] De minister is niet blij dat de duurste oplossing de voorkeur heeft hoewel daar voor alle partijen veel meerwaarde in zit. Is het wel een gewenst proces, moet je het niet meer inkaderen? [...] Het probleem is dat Den Haag moet wennen aan dit soort processen, waar je het veel breder benadert'²³. Theorie en praktijk van het Haagse beleid sluiten dus niet altijd op elkaar aan want 'vanuit Den Haag wordt wel aan de regio's uitgelegd hoe ze integrale planstudies moeten doen'²⁴. Een van de experts meende dat hier de rolverdeling tussen regio en landelijk niveau ter discussie staat: 'In deze voorbeelden raakt de overheid de regie kwijt en dat willen ze niet. Een ambtenaar op rijksniveau heeft best veel macht, maar de samenleving wil dingen anders organiseren. Dit zal wel verder veranderen, maar er is een cultuuromslag nodig en dat kost tijd'²⁵. Op rijksniveau vordert de integratie blijkbaar minder goed dan in concrete projecten. Dit geldt voor de verticale integratie tussen de verschillende bestuurslagen waarop hierboven commentaar werd geleverd, het geldt ook voor de horizontale integratie tussen sectoren (Lafferty and Hovden, 2002).

De moeilijkheden met het in de praktijk brengen van vernieuwend beleid werden ook in 2000 al vastgesteld door het Rathenau Instituut in het rapport 'Het blauwe goud verzilveren'. 'Het probleem is dat dit op duurzaam waterbeheer gerichte beleid ook in praktijk moet worden gebracht. [...] Dit gaat veel verder dan het toepassen van bestaande kennis en technieken. [...] Van minstens zo groot belang zijn de waarden en oriëntaties die mensen hanteren en bestuurlijke aspecten als de organisatie [...]'²⁶: met andere woorden, een cultuuromslag. Het rapport van NRLO/AWT/RMNO 'Over Stromen' uit hetzelfde jaar stelt dat 'dit nieuwe paradigma om kennis uit verschillende disciplines vraagt die wordt ontwikkeld en benut in interactie' en dat 'een uitstekend kader hiervoor strategische praktijkprojecten op regionaal schaalniveau' zijn²⁷. (Hiermee zijn overigens de moeilijkheden met de verticale integratie tussen bestuurslagen nog steeds niet opgelost, zoals de vorige alinea liet zien.) In dit kader kunnen regionale projecten zoals IVM2 en andere bestudeerde projecten als praktijkexperimenten beschouwd worden. Balduk *et al.* (2002) menen in hun rapport 'Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer' dat zich daarbij ook inhoudelijke problemen voordoen, naast organisatorisch-bestuurlijke: 'op het regionaal en lokaal niveau

²³ workshop 'leren integreren' bij RWS DLB, Maastricht, 30 januari 2007, expert 1

²⁴ *ibid.* expert 5

²⁵ *ibid.* expert 4

²⁶ 'Het blauwe goud verzilveren', Rathenau Instituut (2000) p.5

²⁷ Advies 'Over Stromen'. NRLO/ AWT/RMNO (2000) p.7

blijkt hoezeer de algemene beleidskaders voor een integraal waterbeheer soms strijdig zijn met de specifieke omstandigheden en regionale doelen en belangen'²⁸. De auteurs van 'Over Stromen' en van 'Kwaliteitsimpuls' pleiten voor een betere terugkoppeling respectievelijk van praktijk naar wetenschap, door middel van 'interactieve kennisontwikkeling'²⁹ en 'van regionale ervaringen naar het rijksniveau'³⁰. Dit proefschrift beoogt op beide vlakken een bijdrage te leveren.

1.4 De beleidscultuur van inspraak, integrale planvorming en open planprocessen

Projecten staan niet alleen maar zijn ingebed in de Nederlandse beleidscultuur. Dit beïnvloedt de manier waarop RWS en anderen binnen het waterbeheer de besluitvorming aanpakken en legt beperkingen op vanwege ingeslepen gewoontes. Daarom beschrijf ik hier voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen in het denken over besluitvorming die in beleidsland, met name binnen de ministeries van V&W en VROM, hebben plaatsgevonden in de laatste decennia.

Kijkend naar de geplande aanpak kunnen besluitvormingsprocessen ingedeeld worden in open en gesloten processen (zie 1.2). Er blijken allerlei mengvormen tussen open en gesloten voor te komen die al dan niet nog interactief genoemd kunnen worden, zoals o.a. aangegeven in de participatieladder van Pröpper & Ter Braak (1996). Ergens tussen deze extremen ligt een grens van wat nog wel en wat niet meer een interactief proces genoemd kan worden. Pröpper & Steenbeek (1998) leggen deze grens bij een open respectievelijk gesloten vraagstelling: als anderen geen invloed op de gestelde vraag hebben maar wel hun mening mogen geven³¹ heet het volgens hen geen interactief proces meer. Pröpper & Steenbeek (1998) omschrijven interactieve beleidsvorming als 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen'.

De Nederlandse regering vroeg zich begin jaren '90 af waarom de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten zo traag verliep. Had dit iets te maken met het te ver doorvoeren van interactieve besluitvorming, of juist met het niet ver genoeg doorvoeren van deze benadering? Zij vroeg de WRR om dit uit te zoeken. Lamerichs (1997) bespreekt dit WRR onderzoek en de reacties erop in detail; ik volsta hier met een aantal hoofdpunten uit haar werk. Het werk van de WRR is een belangrijke schakel tussen wetenschap en beleidspraktijk, zoals Halfman & Hoppe (2004) laten zien. Het is dus de moeite waard om aan het rapport en de reacties erop aandacht te schenken.

De WRR rapporteerde in 1994 dat niet de complexe wetgeving, maar vooral gebrekkig projectmanagement voor de vertraging zorgt³². Zij identificeren de volgende problemen die optreden in de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten:

- gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoeften;
- politieke besluiteloosheid;

²⁸ 'Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer' Alterra rapport 641 (2002) p.24

²⁹ Advies 'Over Stromen'. NRLO/ AWT/RMNO (2000) p.27

³⁰ 'Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen Integraal Waterbeheer.' Alterra rapport 641 (2002) p.67

³¹ Dit noemen zij de 'gesloten participatieve stijl'

³² Zij noemen dit 'operationele problemen'. Lamerichs (1997)

- problemen in het projectmanagement, o.a. besluitvorming in achterkamertjes en gebrek aan communicatie met lagere overheden en burgers;
- onrealistische tijdsplanning;
- tekortkomingen in de inhoudelijke voorbereiding;
- communicatieproblemen met andere (buitenlandse) overheden.

Zij concludeerden dat de gevolgde inspraakprocedures geen respijt geven voor bovenstaande problemen omdat deze vaak te laat komen, en (daardoor?) vooral als verdragings- en blokkademiddel gebruikt worden door tegenstanders. Op de procedures op zich kon dus niets aangemerkt worden, op de toepassing wel.

De WRR stelde vervolgens voor om in de organisatie van de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten meer inspraakmogelijkheden in te bouwen en deze beter te structureren. De reacties op de analyse en het voorstel van de WRR waren in het algemeen positief 'hoewel er door sommigen op werd gewezen dat de ondergeschikte rol van burgers [...] wel wat nadrukkelijker aan bod had mogen komen'³³. In het WRR rapport werd namelijk geen aandacht besteed aan een actievere rol van lagere overheden en burgers in de besluitvorming. De analyse beperkte zich tot de formele inspraakprocedure en methoden als interactieve besluitvorming en open planprocessen kwamen niet aan bod.

Het kabinet was positief over de uitkomsten, en stelde voor een en ander vast te leggen in een nieuwe Wet Grote Projecten. Echter, de minister van V&W 'zag niets in de Wet Grote Projecten'³⁴ omdat de bestaande wetten volgens de minister genoeg mogelijkheden boden om de aangedragen verbeteringen door te voeren. De wet kwam er uiteindelijk niet. Wel werd, wellicht als reactie op het rapport van de WRR, door een werkgroep binnen V&W onderzoek gedaan naar inspraak³⁵. De aanbevelingen hiervan voor verbetering van de inspraak gingen verder dan die van de WRR. Het is echter niet duidelijk wat met dit rapport is gebeurd; vanwege het feit dat het pas twee jaar na afronding openbaar werd gemaakt vermoed ik dat de inhoud de V&W top onwelgevallig was.

Binnen het ministerie van VROM, die als meewerkende partner in IVM is opgenomen, wordt de term 'open planproces' gebruikt. Deze is van toepassing bij de ontwikkeling van (integrale) plannen: 'Een open planproces houdt [...] in dat bewoners(groepen), bedrijven, maatschappelijke belangenorganisaties, en andere belanghebbenden al in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij de planvorming.'³⁶ Deze definitie gaat uit van de aanname dat zo'n open planproces een open leer- en onderhandelingsproces is. In de praktijk rekent VROM echter ook een project dat 'volstaat met extra inzet voor communicatie door een bijeenkomst te organiseren en een krantje uit te geven' tot een open planproces,³⁷ terwijl dit volgens de definitie een gesloten of niet-interactief proces is. Hier komt het probleem naar voren dat dezelfde termen voor verschillende uitvoeringspraktijken gebruikt worden en daardoor hun betekenis verliezen. Teleurstelling bij degenen die uitgenodigd worden mee te denken kan het gevolg zijn: de benaming geeft verwachtingen die in de aanpak niet waargemaakt worden. De mening over en ervaring met dit soort processen die binnen het ministerie van VROM is opgedaan werd echter niet direct ingebracht in IVM2 want alle leden van het kernteam zijn RWS medewerkers.

³³ Lamerichs (1997)

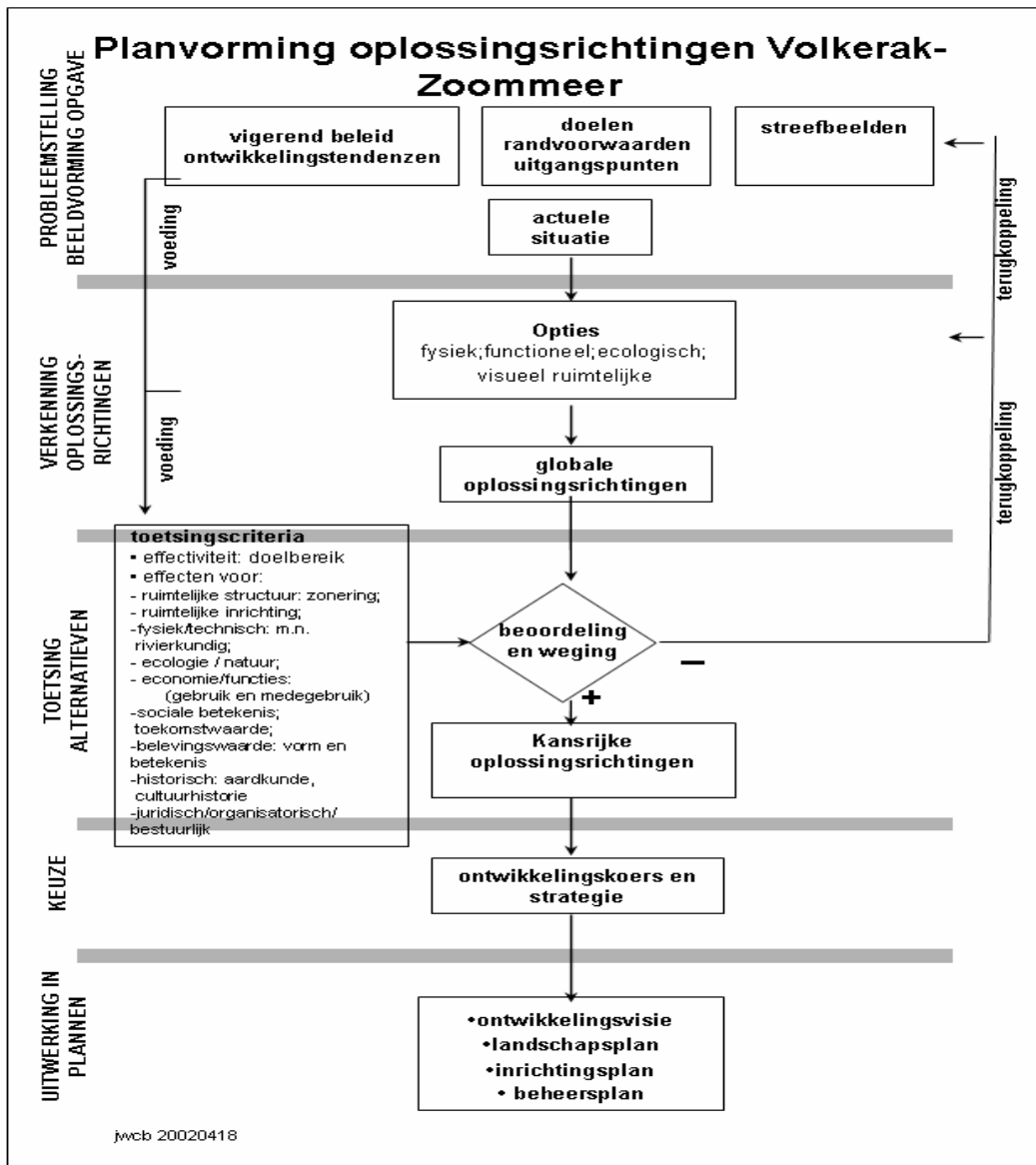
³⁴ Dagblad De Stem, 28 september 1994. Geciteerd in Lamerichs (1997)

³⁵ V&W (1995) 'Recht doen aan inspraak'. Verslag van de Werkgroep Inspraak. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

³⁶ VROM (2004) Meer dan één stap vooruit! Ervaringen uit 25 projecten Stad & Milieu, p.29

³⁷ *ibid.* p. 33

Dit is de nationale context waarin het kernteam gaat vergaderen over de opzet van IVM2. De RIZA teamleider arriveert daar met de ervaringen opgedaan in andere integrale planvormingsprojecten. Het RIZA gebruikt de term 'integrale planvorming' om het soort processen te beschrijven waarvan IVM2 een voorbeeld is. Volgens het schema (Figuur 1) bestaat integrale planvorming uit een niet-interactief, tamelijk gesloten proces waarbij op bepaalde punten inspraak gevraagd wordt. Edelenbos noemt dit 'participatieve planning, een variant van een inhoudsproces'. Het schema reflecteert wellicht de weerstand die in 1995 binnen V&W bestond tegen het vergroten van inspraak en tegen interactieve processen in het algemeen. In deze benaming werd 'open' of 'interactief' dus niet gebruikt, maar uit de discussies blijkt dat naar een tussenvorm van open en gesloten gezocht wordt.



Figuur 1 Schema integrale planvorming RIZA³⁸

³⁸ Bruggenkamp (RIZA) gekregen van RIZA teamleider, e-mail 27 februari 2006

Lamerichs' belangrijkste kritiekpunt op het WRR rapport zou niet met de voorgestelde wet grote projecten opgelost zou kunnen worden: het is van fundamenteeler aard. Zij meent dat de conceptualisatie van grote projecten als 'technische realisaties' de kern van de problemen in de besluitvorming is.³⁹ Hiermee sluit zij aan bij de analyse van Edelenbos *et al.* (2000) die stellen dat er niet genoeg aandacht voor en inbreng van andere meningen is wanneer de besluitvorming als inhoudelijk probleem wordt gezien, met als gevolg maatschappelijke tegenwerking en blokkades in het besluitvormingsproces. Noch het rapport van de WRR, noch het V&W onderzoek stellen een andere mogelijke perceptie van besluitvorming voor, namelijk als open interactief proces.

Meijerink (2004) geeft twee redenen waarom in de huidige praktijk van het hoogwaterbeheer in Nederland belemmeringen bestaan voor de open procesbenadering. Een eerste beperking komt voort uit het feit dat de veiligheidsdoelstelling niet ter discussie staat. De doelstelling kan dus niet het onderwerp van leren of onderhandeling zijn, wat in een procesbenadering wel gewenst is. Het blijkt vervolgens soms niet mogelijk om een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te vinden. 'In die gevallen is hiërarchische sturing, waarin het rijk voor alle partijen bindende besluiten neemt en afdwingt, onvermijdelijk. De meerwaarde van de procesbenadering in dat verband is dat zo veel mogelijk wordt geprobeerd voor alle partijen aanvaardbare oplossingen te vinden, waardoor de noodzaak van hiërarchische sturing en eenzijdig opgelegde maatregelen zo veel mogelijk wordt beperkt'⁴⁰.

Volgens Meijerink (2004) is een tweede beperking van de procesbenadering gerelateerd aan het feit dat deze weinig aandacht heeft voor de institutionele kenmerken van de relevante beleidsvelden. Op papier zijn de doelstellingen 'veiligheid' en 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' even belangrijk, maar omdat het Ministerie van V&W de enige partij is die substantiële financiële middelen inbrengt in het proces, leidt de budgetverdeling tussen de Ministeries van V&W, VROM en LNV in de praktijk tot het ondersneeuwen van de doelstelling ruimtelijke kwaliteit in de afwegingen. Daarnaast resulteren bestaande wetten en regels vaak in belemmeringen, bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn en regelgeving voor de verwerking en opslag van vervuilde baggerspecie. Ook de al bestaande grootschalige dijkinfrastructuur en de investeringen die zijn gedaan in de achter de dijken gelegen gebieden vormen een belangrijke belemmering: nieuwe oplossingsrichtingen zouden ongewenste kapitaalvernietiging betekenen. 'Deze institutionele context waarbinnen de besluitvorming plaats vindt is evenzeer van belang voor het verloop van het besluitvormingsproces en de inhoud van de daarin genomen besluiten als de spelregels die partijen hebben vastgelegd in een procesontwerp' (Meijerink, 2004).

1.5 Onderzoeksmethodologie & opzet proefschrift

De wens te begrijpen wat er in besluitvormingsprocessen gebeurt was bepalend voor de opzet van het onderzoek. Etnografisch onderzoek kenmerkt zich door de benadering van het onderwerp van studie zonder theoretische vooronderstellingen. Volgens Atkinson *et al.* (2001) geldt dat 'The ethnographic traditions share [...] a commitment to the first-hand experience and exploration of a particular social or cultural setting on the basis of participant observation'⁴¹. Daarnaast behoren tekstanalyse, gesprekken en interviews tot de gebruikte onderzoeksmethoden. 'It is characteristic of ethnographic research that strategies [for data

³⁹ Lamerichs (1997) p.21

⁴⁰ Meijerink (2004) p.10

⁴¹ Atkinson *et al.* (2001) p.4

collection] are far from inert, transparent or mechanistic information-gathering exercises, or routine analytical procedures'⁴². Concreet betekende het ontbreken van theoretische vooronderstellingen in dit onderzoek bijvoorbeeld dat ik niet van tevoren bepaalde wat integraal waterbeheer idealiter zou moeten inhouden, terwijl er toch al veel over gedebatteerd en geschreven is in wetenschappelijke en beleids- en praktijkgerichte kringen. Ik heb dus niet van tevoren een norm bepaald waaraan ideaal integraal waterbeheer moet voldoen en daaraan mijn bevindingen getoetst. Ik heb in plaats daarvan geobserveerd hoe integraal waterbeheer in de praktijk gebeurt, hoe het begrip gebruikt wordt in teksten en de betrokken experts gevraagd wat zij eronder verstaan. Hieruit volgde uiteindelijk het analysekader dat ik in hoofdstuk 6 presenteer. Ook de rol van waterexperts heb ik op deze manier benaderd: ik heb bestudeerd wat zij doen en hen ondervraagd over hun ervaringen zonder van tevoren een ideaalbeeld op te stellen.

Interactie met en binnen het bestudeerde proces is de beste manier om te begrijpen wat er gebeurt (Bal *et al.*, 2002). Mijn interactie met IVM2 bestond uit participerende observatie, discussies en interviews. Ik ben bij zoveel mogelijk vergaderingen binnen het IVM2 project aanwezig geweest, meestal als volledig meepratende deelnemer (projectgroep, kerngroep), soms als luisteraar (werksessies). Ook ben ik regelmatig met de organisatoren in discussie gegaan over de voortgang van het project en heb ik experts en deelnemers uit de regio geïnterviewd om hun mening over het project te weten te komen. Naast deze interactieve activiteiten heb ik de teksten bestudeerd die in het kader van de projecten geproduceerd zijn.

Wat geldt voor de onderzoeksmethoden geldt ook voor de interpretatie van het verzamelde materiaal: er bestaan binnen de etnografie geen duidelijke of eenduidige regels voor. De antwoorden die ik in dit onderzoek geef zijn dan ook niet de enige mogelijke antwoorden. Zij zijn gebaseerd op feiten: vergaderingen vinden plaats, mensen hebben bepaalde uitspraken gedaan, een model is gebruikt, etc. De structuur die ik in de beschrijving heb aangebracht met behulp van de thema's 'verweving van expertise', 'verweving van belangen' en 'verweving van expertise en belangen' is een keuze; in een ander onderzoek had ik bijvoorbeeld kunnen kijken naar machtsverhoudingen of mij kunnen concentreren op de argumentatie die deelnemers gebruiken. Dan was mijn onderzoek meer politicologisch resp. tekstanalytisch van aard geworden. Voor dit onderzoek heb ik theoretische en methodologische inspiratie opgedaan in de wetenschappelijke gemeenschap Science and Technology Studies. Voor de analyse heb ik daarnaast tegen het eind van mijn onderzoek ook bij bestuurskunde en communicatiewetenschappen ideeën gevonden; de verschillende vakgebieden overlappen elkaar gedeeltelijk.

Met de keuze voor deze onderzoeksthema's spreek ik geen oordeel over wat goed of slecht is. Meer of minder verweving is niet goed of fout; het gaat er mij om te begrijpen hoe de processen verlopen en waarom. Net als in elk onderzoek, of dat nu in een zogenaamde 'harde' wetenschap is of in een 'zachte', is het resultaat 'hard' in de zin dat het verifieerbaar en navolgbaar is, en 'zacht' in de zin dat de feiten die onderzocht worden, op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Volgens Collins (1985): 'There is not the slightest reason why observations, made from an interpretivist/participant observer view, should not be replicable by those who are prepared to acquire the relevant skills. The methodology of this book should therefore be seen as one among the range of methodologies available to the sciences'⁴³. Dit proefschrift is dan ook een onderbouwde en beargumenteerde weten-

⁴² *ibid.* p.6

⁴³ Collins (1985) p.172

schappelijke analyse⁴⁴. Interessant om te vermelden is dat de leden van de projectgroep in hun evaluatie van IVM2 dezelfde drie moeilijkheden noemden als ik zelf onafhankelijk van hen had geformuleerd. In dit geval worden resultaten van dit onderzoek dus op die manier bevestigd.

Consequente etnografie levert ‘grounded theory’⁴⁵ waarin alle resultaten gebaseerd worden op observatie en interpretatie, zonder vooropgestelde theoretische kaders. Het is echter onmogelijk om geheel zonder vooronderstellingen te observeren, alleen al omdat ook de taal waarin wij ons uitdrukken een ordening van de wereld meebrengt. In de toepassing van een minder rigoureuze variant van etnografie is in dit onderzoek de beantwoording van de onderzoeksvraag beetje bij beetje ontstaan uit de confrontatie van het materiaal dat ik had verzameld met mijn initiële ideeën over mogelijke orde en met wetenschappelijke literatuur. Op deze manier vond ik structuur in wat in eerste instantie ongestructureerde informatie was. Tegelijkertijd heb ik mijn conceptuele begrip gaandeweg aangepast naar aanleiding van wat ik in het materiaal tegen kwam. Ik heb als het ware uit de empirie voorlopige conclusies getrokken om mijn conceptuele kader steeds bij te stellen naar aanleiding van nieuwe bevindingen (Van Slobbe, 2002). Dit heb ik expliciet laten zien in hoofdstuk 6 waar ik mijn voorlopige conclusies naar aanleiding van IVM2 bijstel en uitbereid door opnieuw met experts in gesprek te gaan. Uit de nauwkeurige observatie van het verloop van de besluitvorming en uit de discussies met organisatoren, deelnemers en experts bleek ook waar moeilijkheden optraden in besluitvormingsprocessen in integraal waterbeheer. Om deze moeilijkheden te kunnen plaatsen heb ik naar wetenschappelijke literatuur over besluitvorming gezocht. Vervolgens kon ik naar aanleiding van mijn bevindingen en literatuur aanbevelingen formuleren voor verbeteringen in de besluitvormingstrajecten.

Mijn belangrijkste onderzoeksobject was het project Integrale Verkenning Maas - fase 2 (IVM2). De beschrijving en analyse van dit project vormt een groot deel van dit proefschrift. In hoofdstuk 2 begin ik hiermee door de voorgeschiedenis van IVM2 te behandelen, waarna ik in hoofdstuk 3 de specifieke regionale context bespreek (de algemene nationale context kwam hierboven al aan de orde). In hoofdstukken 4 en 5 volgt een gedetailleerde beschrijving van de verweving van belangen resp. expertise in IVM2. In hoofdstuk 6 verbreed ik mijn blik naar andere integrale projecten in waterbeheer om een compleet beeld te kunnen schetsen van de verweving van expertise en belangen. Daarmee kan ik in hoofdstuk 7 aanbevelingen formuleren voor verbetering van besluitvormingsprocessen, met name voor zover het de expertise van waterexperts betreft.

Vanwege het materiaal dat ik heb gebruikt ligt de nadruk in dit onderzoek op de manier waarop er binnen Rijkswaterstaat omgegaan wordt met besluitvorming en hoe integraal waterbeheer geïnterpreteerd wordt. In de gevoerde discussies met waterexperts werkzaam bij andere overheidsinstellingen (provincies, waterschappen), adviesbureaus en belangenorganisaties kwamen dezelfde thema's en conclusies naar voren. Recent onderzoek naar de relaties tussen ruimte, water en risico laat zien dat de verschuivingen van percepties over waterbeheer ook in ruimtelijke ordening dergelijke vragen oproept (Immink, 2007).

⁴⁴ Zie hoofdstuk 3, Bal *et al.* (2002) en Collins (1985) voor verdere onderbouwing van dit punt.

⁴⁵ Het begrip werd oorspronkelijk gelanceerd door Glaser & Strauss (1970) en werd geïnterpreteerd voor toepassing in de constructivistische traditie door Charmaz (1983)

Hoofdstuk 2 De voorgeschiedenis van IVM2

De Directie Limburg van Rijkswaterstaat (RWS DLB) begon in 1997 met een verkenning naar de mogelijkheden voor het beheer van hoogwater in de Maas in de toekomst, met de verwachte klimaatsverandering. Als eerste kwam de studie Verkenning Verruiming Maas (VVM), die van 1997 tot eind 2000 werd uitgevoerd op initiatief van RWS DLB. Dit was een rivierkundige studie naar mogelijke rivierverruimende maatregelen waarmee een toekomstige toename van de maatgevende afvoer als gevolg van klimaatveranderingen opgevangen kan worden in het beheersgebied van RWS DLB. Na afronding van VVM werd het project Integrale Verkenning Maas (IVM) opgestart, ditmaal de opdracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat met RWS DLB als opdrachtnemer. Het was een verkenning van de mogelijkheden om de hogere maatgevende afvoer in de Maas die verwacht wordt i.v.m. klimaatsverandering op te vangen liefst zonder de dijken en kades te verhogen. Tegelijkertijd moest de gevonden oplossing ook de ruimtelijke kwaliteit waarborgen en liefst verbeteren: 'De opdracht was om samen met de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties te komen tot een advies aan de staatssecretaris over het combineren van toekomstige veiligheid met ruimtelijke kwaliteit langs de Maas'¹. Een zelfde soort studie was al gedaan voor de Rijn². Gedurende de uitvoering van het IVM project werd duidelijk dat binnen het vastgestelde traject geen bestuurlijk gedragen advies opgesteld zou kunnen worden, en een tweede fase van IVM (IVM2) is toen gestart als vervolg op deze eerste fase (nu IVM1 genoemd).

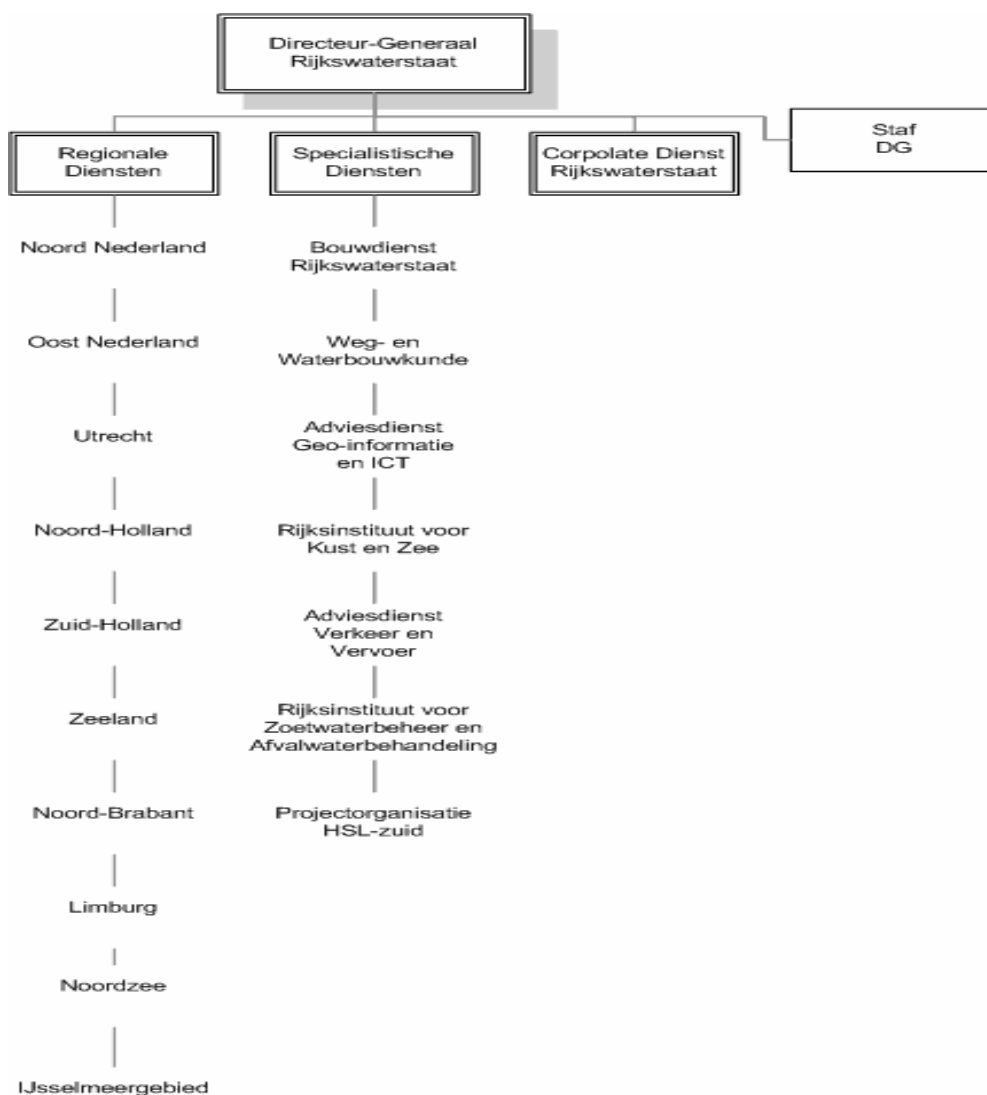
De kern van dit proefschrift wordt gevormd door een beschrijving en analyse van het IVM2 project. Voor een goed begrip van dat project is het echter nodig om ook de voorgeschiedenis ervan te kennen. Deze komt in dit hoofdstuk 2 aan bod: VVM en IVM1. In de beschrijving van deze projecten komen de hoofdlijnen aan bod: de doelstelling, de werkwijze, de resultaten. In de analyse in 'Wat is belangrijk in VVM/IVM voor het vervolg?' ligt de nadruk op kenmerken die invloed hebben gehad op het verloop van IVM2. Daarnaast gebruik ik deze informatie om voor het traject VVM-IVM1-IVM2 te laten zien hoe er verschillende stappen in het integratieproces waren (hoofdstuk 6) en hoe er kenmerken van leerprocessen onderscheiden kunnen worden (hoofdstuk 7). De meeste informatie over VVM en IVM1 komt uit gepubliceerde rapporten, aangevuld met interviews met betrokkenen.

Rijkswaterstaat (RWS) was ten tijde van IVM2 een directoraat-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). De opdrachtgever van IVM2 is een ander directoraat-generaal van V&W, het directoraat-generaal Water (DG Water). Binnen RWS zijn er regionale diensten, waarvan de Directie Limburg (RWS DLB) één is (Figuur 2). Hun mandaat is geografisch bepaald. Dat van RWS DLB strekt zich uit over de gehele Maas tot Heusden (dus niet alleen in Limburg), waar Directie Zuid-Holland de verantwoordelijkheid overneemt.

Naast regionale diensten heeft RWS specialistische diensten, die zich met een bepaald onderwerp bezig houden. Experts van het Rijksinstituut voor Zoetwaterbeheer en Afvalwaterverwerking (RIZA) waren bij alle drie projecten betrokken als adviseur van RWS DLB. Eén expert van de Bouwdienst werkte mee aan IVM2.

¹ IVM2 Maatregelenatlas (2004) p.7

² Spankrachtstudie (2002)



Figuur 2 Organogram van Rijkswaterstaat ten tijde van IVM2

2.1 Verkenning Verruiming Maas (VVM) 1997-2000

De studie Verkenning Verruiming Maas (VVM) werd van 1997 tot eind 2000 uitgevoerd. VVM was een initiatief van RWS DLB. Deze verleende het RIZA de opdracht voor VVM, waarop het RIZA vervolgens het adviesbureau HKV inhuurde om de studie daadwerkelijk uit te voeren. VVM was een verkenning naar rivierverruimende maatregelen waarmee een toekomstige toename van de maatgevende afvoer als gevolg van klimaatveranderingen veilig opgevangen kan worden in het beheersgebied van RWS DLB. ‘Het was een theoretische interne studie om een idee te krijgen wat je kunt verwachten bij zo’n hoge afvoer.’¹ De nadruk in VVM lag dan ook op de rivierkundige onderbouwing van de resultaten². De reden waarom VVM werd uitgevoerd zijn ten eerste het vermoeden dat er klimaatsveranderingen aankomen

¹ interview projectleider IVM2, 20 april 2005, Maastricht

² VVM Definitiestudie (1998) p.2-1

die invloed zullen hebben op de afvoeren, met name de hoge. Daarnaast speelden verschillende beleidsontwikkelingen en de op stapel staande uitvoering van De Maaswerken een rol³.

De Definitiestudie is het eerste rapport dat geproduceerd werd. Dit is een nadere uitwerking van de opdracht waartoe interviews met een aantal werknemers van RWS DLB als input hebben gediend⁴. De geïnterviewden hebben bijna zonder uitzondering een rivierkundige achtergrond. Dit past bij de gedachte achter het project want in VVM is de vraagstelling vooral gericht op hydraulische effecten⁵. De Definitiestudie beschrijft daarnaast hoe een integrale verkenning eruit zou moeten zien (zie 2.1.1). In VVM wordt met een verhoging van de maatgevende afvoer van 10% in 2050 gerekend. In IVM1 verandert dit in 20% in 2050 en in IVM2 in 20% in 2100.

2.1.1 Inhoud van VVM

In de Definitiestudie wordt het VVM project opgedeeld in vijf deelprojecten: eerst wordt een rivierkundige Verkenning Verruiming Maas (VVM) uitgevoerd, waarna in de Integrale Verkenning Maas (IVM) ook de andere rivierfuncties meegenomen worden:

1. definitiestudie voor de eerste versie van IVM-BOS⁶ en voor VVM;
2. bouw eerste versie IVM-BOS ten behoeve van VVM;
3. uitvoering studie VVM;
4. uitbreiding IVM-BOS ten behoeve van de IVM;
5. uitvoering IVM.

In het begin van VVM werd IVM dus voorzien als laatst uit te voeren deelproject. Het onderzoek dat in VVM is uitgevoerd, beschreven in acht rapporten (zonder interne werkdocumenten en memos). Dit zijn:

1. Definitiestudie (juni 1998).
2. SOBEK-model Maas – situatie na Maaswerken (november 1998).
3. Gebruikershandleiding VVM-BOS, versie 1.00 (1998).
4. SOBEK model Maas – Hoogwatervoorspellingsmodel (versie 1999.1), VVM-model (versie 1999.11) (1999).
5. Verkenning Verruiming Maas. Deel 1: Hoofdrapport, deel 2: Figuren, Tabellen en Bijlagen. (2000).
6. Inventarisatie lokale hydraulische knelpunten Maas. (2000)
7. Voortplantingssnelheid hoogwatergolven in de Maas – Effecten van zomerbedverdieping en winterbedverlaging op de golfvoortplanting (2001)
8. Onderzoek naar de ruwheidsformulering voor het BOS Inrichting Rivieren Maas (2001)

Na afloop van het project is een samenvattende brochure geproduceerd, ‘Meer water voor de Maas’ (2001). Dit is bedoeld voor de belanghebbenden in de Maasvallei, zoals provincies, waterschappen, dienstkringen en gemeenten.

³ VVM Definitiestudie (1998) p.1-1,

⁴ *ibid.* p.1-1

⁵ *ibid.* p.2-15

⁶ BOS = beslissingsondersteunend systeem

2.1.2 Werkwijze van VVM

Software centraal

Opvallend in bovenstaande lijsten is de prominente positie van het ontwikkelen van een softwarepakket (IVM-BOS), dit werd als eerste doelstelling genoemd. In de lijst van activiteiten die uiteindelijk zijn uitgevoerd binnen VVM neemt softwareontwikkeling dan ook een prominente plaats in. Het lijkt hierdoor alsof de opdracht door een berekening met de nog te bouwen software vervuld zou worden. Er werd een SOBEK model⁷ voor de situatie post-Maaswerken gebouwd en een SOBEK model voor de huidige situatie. Om het laatste pakket werd VVM-BOS heen gebouwd. Dit VVM-BOS is een zogenaamd beslissingsondersteunend systeem. Het geeft informatie die bij het beoordelen van inrichtingsvarianten voor de Maas nodig is. Met het VVM-BOS kan de gebruiker inrichtingsvarianten definiëren, hun effecten op de verschillende functies van de rivier uitrekenen en de verschillende inrichtingsvarianten onderling vergelijken d.m.v. een effectentabel. In IVM2 wordt een vergelijkbaar softwarepakket gebruikt (de Blokkendoos). De technische details van dit pakket bespreek ik in hoofdstuk 5. Voor de opzet van VVM-BOS werd onder andere gekeken naar het instrumentarium dat al voor de Rijn was ontwikkeld tijdens de Integrale Verkenning Rijntakken.

De beoordelingsmethode

Het was de bedoeling dat er binnen VVM een integrale verkenning uitgevoerd zou worden (zie 2.1.1). Binnen de beschikbare tijd is dit echter niet gelukt. In de Definitiestudie wordt wel beschreven hoe de integrale verkenning eruit zou moeten zien. Volgens deze studie moeten mogelijke inrichtingsvarianten samengesteld worden uit maatregelpakketten, en deze moeten beoordeeld worden op de bescherming tegen overstroming en daarnaast ‘integraal, dat wil zeggen voor alle van belang zijnde rivierfuncties’⁸. Daarom heeft ‘IVM een sterke relatie met de ruimtelijke ordening’⁹. Verder is er ‘in tegenstelling tot VVM, sprake van een open planproces’¹⁰. Hiermee zijn de belangrijke thema’s die gedurende het hele IVM traject (IVM1 en IVM2) blijven terugkomen aangegeven: het primaat van de veiligheid tegen overstromingen, de integrale beoordeling van inrichtingsvarianten, de relatie met ruimtelijke ordening en het open planproces. Het zal blijken dat het moeilijk bleef om aan deze thema’s handen en voeten te geven. In VVM werd dit voorgesteld op de volgende manier, maar is men dus aan de uitvoering ervan niet toegekomen.

De beoordeling van de effecten van varianten zou moeten gebeuren voor een aantal beoordelingsaspecten en met verwijzing naar de referentie: de wenselijke situatie. Bovendien kunnen verschillende hydrologische scenario’s gelden. Als uit effectbepaling zou blijken dat de variant nog niet voldeed aan de doelstelling dan moesten maatregelen worden aangepast. Op deze manier zou de uiteindelijke variant op iteratieve wijze ontstaan¹¹. Figuur 3 geeft de procedure schematisch weer. Deze beschrijving geeft de indruk dat de beoordeling van maatregelen en maatregelpakketten eenduidig en volledig kan zijn¹²: als de lijst van beoordelingsaspecten compleet is, kunnen alle effecten en hun afwijking t.o.v. de referentie kunnen vastgesteld worden. Het vaststellen van het optimale maatregelpakket is in deze voorstelling een kwestie van rekenwerk.

⁷ SOBEK is een 1-D hydraulisch model, zie hoofdstuk 1

⁸ VVM Definitiestudie (1998) p.2-2

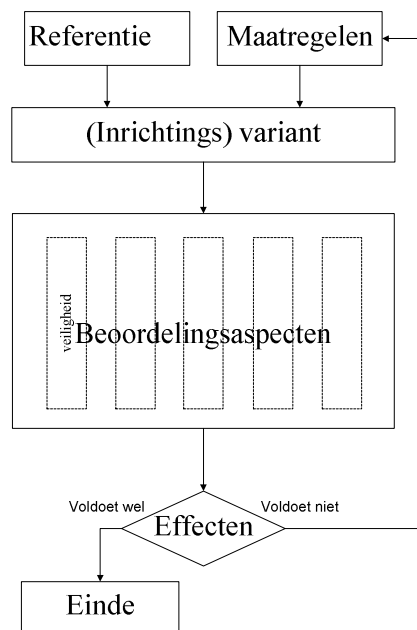
⁹ *ibid.* p.2-2

¹⁰ *ibid.* p.2-2

¹¹ *ibid.* p.2-5

¹² NB Ik zeg niet: objectief. Het blijkt niet uit de tekst of de auteurs al dan niet deze pretentie hebben.

Als eerste stap in de beoordeling van mogelijke maatregelpakketten zijn in VVM de effecten van de varianten ten aanzien van ‘veiligheid’ vastgesteld. Beoordelingsaspecten hiervoor zijn bijvoorbeeld de hoogwaterstanden, het inundatieoppervlak bij 1:1250 afvoer, de verandering van de afvoer op de overgang met RWS Zuid Holland. Met deze rivierkundige criteria zijn in VVM alternatieven beoordeeld (zie 2.1.3). Als referentie werd genomen ‘de huidige situatie van de Maas met het huidige klimaat’¹³. Echter, elders in hetzelfde rapport is ‘het startpunt [...] de situatie na realisatie van de Maaswerken’¹⁴. Dit laatste blijkt toch niet het geval want in de publicatiebrochure ‘Meer water voor de Maas’ wordt een en ander verduidelijkt: ‘alhoewel in het ideale geval het uitgangspunt [...] de situatie na de Maaswerken zou zijn, is uiteindelijk besloten om de meeste recente bodemligging vlak voor de Maaswerken te nemen [...] op pragmatische gronden’¹⁵. Dit verklaart ook waarom twee SOBEK modellen zijn gebouwd: een voor post-Maaswerken, en een voor de situatie ten tijde van VVM (1999). Ook enige verwarring over de uitgangssituatie blijft een constante tot en met IVM2. Hoewel dan is besloten de post-Maaswerken situatie als uitgangspunt te nemen, is het niet duidelijk hoe die situatie eruit zal zien, omdat de besluiten daarover nog niet vastliggen.



Figuur 3 Methodiek beoordeling varianten in VVM/IVM¹⁶

Opvallend is dat hydrogeologie, met name de effecten op de grondwaterstand in de grindpakketten naast de rivier, en riviermorfologie als niet significant werden beoordeeld en niet werden meegenomen in de rivierkundige afweging in VVM: de studie beperkt zich tot hydraulica en hydrologie. In het project De Maaswerken blijken deze twee aspecten echter wel van belang: vanwege beperkingen van morfologische aard zijn er trajecten waar zomerbedverdieping niet uitgevoerd kan worden, en vanwege potentiële verdroging worden grondwaterniveaus in de grindpakketten langs de rivier worden gehouden door middel van

¹³ VVM Hoofdrapport (2000) p.2-1

¹⁴ *ibid.* p.2-10

¹⁵ Meer water voor de Maas (2001) p.17

¹⁶ reproductie van Figuur 2-1 VVM Definitiestudie (1998) p.2-5

ondergrondse kleischermen. Ook bij de inspraakrondes komen veel vragen over grondwaterstanden voor. Beide aspecten blijken dus in de realiteit wel van belang bij de te maken afweging.

2.1.3 Resultaten van VVM

De rivierkundige effectenbepaling in VVM werd uitgevoerd voor drie maatregelpakketten (varianten): een winterbedvariant, een zomerbedvariant en een natuurvariant. De pakketten zijn samengesteld uit de volgende typen maatregelen:

- vaste uiterwaardverlaging, d.w.z. met dezelfde verlaging over de hele rivierlengte;
- uiterwaardverlaging van 1 m met verhoging van de hydraulische ruwheid (d.w.z. simulatie van natuurontwikkeling);
- gedifferentieerde uiterwaardverlaging (afhankelijk van bodemhoogte en waterstand);
- weerdverlaging met en zonder verhoogde weerstand;
- winterbedverbreding;
- zomerbedverbreding;
- zomerbedverdieping;
- retentie: in zijbeken, achter DGR kades¹⁷, binnendijs;
- hoogwatergeulen.

Maatregelen die een verandering van rivierprofiel inhouden werden in het algemeen over een lang traject op dezelfde manier (d.w.z. met dezelfde dimensies) toegepast. De uitzondering hierop was gedifferentieerde uiterwaardverlaging. Vervolgens is berekend hoe effectief de maatregelen zijn en zijn de dimensies geoptimaliseerd. De overblijvende afwijkingen van de doelstelling staan aangegeven in een tabel¹⁸. Het resultaat van VVM bestaat verder dus o.a. uit een hydraulisch model voor de Maas (SOBEK), ingebouwd in VVM-BOS, en de al genoemde rapporten (zie 2.1.1). Een minder tastbaar resultaat is de ervaring die is opgedaan door de betrokkenen, met name in het bouwen van een hydraulisch model voor de Maas en het VVM-BOS. Hiervan wordt in IVM geprofiteerd: de adviseurs rivierkunde zijn ook bij IVM1 en IVM2 betrokken.

2.1.4 Wat is belangrijk in VVM voor het vervolg?

Het is duidelijk dat VVM zich vooral bezig hield met rivierkunde. Het is echter niet duidelijk waarom juist deze aanpak gevolgd is. Hoe zijn de stappen van probleemstelling (beheers- en beleidsvragen) naar aanpak van het onderzoek (methode) gezet? Bijvoorbeeld: waarom is besloten dat een BOS software nodig is, waarom krijgt rivierkunde zoveel aandacht, waarom is de voorgestelde beoordelingsmethodiek gekozen. Voor- en nadelen van deze keuzes worden niet besproken. In de VVM rapporten wordt verder geen onderbouwing gegeven voor de voorgestelde integrale aanpak zoals de criteria die gebruikt worden, hoe maatregelen individueel beoordeeld worden en hoe de integrale beoordeling van pakketten verloopt. Er leek aangenomen te worden dat het bij een beoordeling gaat om het vaststellen van effecten en dat bij een integrale benadering gekeken wordt naar alle van belang zijnde rivierfuncties. Dan zou door iteratieve berekeningen een rivierkundig optimale oplossing gevonden kunnen worden. Of deze methode ook zou werken voor de integrale benadering van IVM is niet uitgewerkt, maar zal spoedig blijken in IVM1.

¹⁷ De kades die zijn aangelegd in het onbedijkte deel van de Maas het kader van de Deltawet Grote Rivieren (DGR)

¹⁸ Tabel 7-5 VVM Hoofdrapport (2000) p.156

2.2 Integrale Verkenning Maas 1 (IVM1) 2001-2003

Op het moment dat VVM bijna af was, gaf de Staatssecretaris van V&W aan RWS DLB de opdracht voor een Integrale Verkenning Maas. Eenzelfde studie was al eerder gestart voor de Rijn (de Spankrachtstudie), maar in de Maas moest er voorzichtig geopereerd worden om niet in het vaarwater van de Maaswerken te komen¹⁹. In de Maaswerken worden voor de huidige maatgevende afvoer maatregelen aangelegd om aan de wettelijke beschermingsniveaus te voldoen, met veel weerstand van bewoners als gevolg. In 2000 was het besluitvormingstraject van de Maaswerken blijkbaar ver genoeg gevorderd om de verkenning te starten naar wat er na de Maaswerken nog extra nodig zou zijn om de verwachte toekomstige afvoer ook veilig te kunnen afvoeren²⁰.

2.2.1 Organisatie van IVM1

Allereerst werd in IVM1 een geschikte organisatiestructuur gezocht. Deze werd ontleend aan IVB: dat werd gezien als een succesvol project²¹. De stuurgroep bestond uit bestuurders van provincies, waterschappen, een enkele gemeente, en hoge ambtenaren van VROM, LNV en RWS. Bij de formele taken van de stuurgroep hoorde het formuleren van het advies aan de Minister van V&W, het creëren van bestuurlijk draagvlak, en het aansturen van de projectgroep. De projectgroep bestond uit ambtenaren van bovengenoemde organisaties, en had als taken o.a. het faciliteren en bewaken van proces, planning en budget; het uitwerken van de taakstelling en definiëren van uitgangspunten t.a.v. de oplossingsrichtingen, het ontwikkelen van toetsingscriteria, kaders stellen voor de themagroepen, etc. De projectgroep was dus verantwoordelijk voor het conceptualiseren van het IVM1 project, inclusief de beoordeling van de oplossingen.

Er werden drie themagroepen voorgesteld: Inhoud, Communicatie en Juridisch. De themagroep Inhoud 'zorgt voor de inhoudelijke invulling van de belangrijkste functies van de Maas in het kader van IVM'²². Binnen de themagroep Inhoud was de kerngroep het centrale orgaan, en werden een aantal werkgroepen opgestart voor deelonderwerpen. De kerngroep 'ondersteunt het proces van voorbereiden van één of meer inrichtingsstrategieën in de projectgroep en de daaropvolgende besluitvorming in de stuurgroep'.²³ De werkgroepen gingen zich bezig houden met verschillende onderwerpen: rivierkunde, morfologie, ecologie, ruimtegebruik, landbouw, etc. In deze werkgroepen zaten experts van RWS, adviesbureaus en onderzoeksinstituten, maar ook ambtenaren van betrokken overheden (provincies, waterschappen).

Dat er veel aandacht aan deze inhoudelijke aspecten is besteed blijkt niet alleen uit de hoeveelheid informatie verzameld in de achtergrondrapporten (zie 2.2.3) maar ook uit het aantal mensen dat hieraan meehielp (33 volgens het IVM1 Hoofdrapport) en de projectkosten. 'Daar was immers nog geen enkele informatie behalve VVM. [...] Wij hebben ongeveer 3 miljoen gulden besteed aan IVM1: aan de Blokkendoos, aan de achtergrondrapportages'²⁴. Gedurende het project zijn nog twee extra themagroepen gestart om de twee nieuwe thema's die tijdens het project geïdentificeerd werden, aan te pakken: Ruimtelijke Kwaliteit en Internationaal.

¹⁹ interview projectleider IVM2, 20 april 2005, Maastricht

²⁰ *ibid.*

²¹ *ibid.*

²² IVM1 Plan van Aanpak (2001) p.24

²³ *ibid.* p.24

²⁴ interview projectleider IVM2, 20 april 2005, Maastricht

Het laatste orgaan was de klankbordgroep. Deze bestond uit vertegenwoordigers van belangengroepen: natuurorganisaties, landbouworganisaties, de recreatieve sector, Kamers van Koophandel, etc. Als taak had de klankbordgroep vooral de inbreng van diverse belangen en de beoordeling van de resultaten ter bevordering van het draagvlak. De ervaring met de klankbordgroep was echter teleurstellend: 'Die liep niet zo goed. We hadden toen 28 belangenorganisaties uitgenodigd, en gemiddeld waren 5 tot 6 aanwezig. Maar misschien is het ook wel daarom dat die belangenorganisaties nu komen, want ik ken ze door de klankbordgroep.'²⁵

2.2.2 Het plan van aanpak

Nadat de organisatiestructuur was vastgesteld en de daarin genoemde commissies samengesteld kon overlegd worden over het plan van aanpak. Daarin werd het beoogde eindproduct werd geformuleerd als: 'een bestuurlijk gedragen advies t.a.v. het nemen van maatregelen in en langs de Maas tot aan het benedenrivierengebied ter bescherming tegen hoogwater tot 2050'²⁶. Dit werd vertaald in een drieledige doelstelling:

- een antwoord te geven op de vraag of er inhoudelijk, bestuurlijk-maatschappelijk, sociaal-economisch en juridisch voldoende perspectief is op een pakket rivierverruimende maatregelen waarmee in de toekomst de veiligheid tegen overstromingen kan worden gehandhaafd zonder de dijken en/of kaden te verhogen;
- een beeld te krijgen van het vereiste besluitvormingsproces met betrekking tot de programmering van maatregelen, de te volgen wettelijke procedures voor planvorming en uitvoering, alsmede de reservering van gebieden, die potentieel een bijdrage kunnen leveren aan de bescherming tegen hoogwater;
- een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de in een startfase verkerende planvorming in het IVB project (Benedenrivierengebied), alsmede aan het verkrijgen van een samenhangende visie op het gehele Nederlandse rivierengebied.'²⁷

In vergelijking met het resultaat van IVM1 dat in het Advies wordt gepresenteerd, (zie 2.2.6) ligt in deze drie thema's meer nadruk op bestuurlijk-maatschappelijke, sociaal-economische en juridische vragen en op het besluitvormingstraject. Aangezien al veel rivierkundig werk verzet was in VVM was het denkbaar dat IVM1 hierop voort kon bouwen, en dat er nu aan andere gebieden meer aandacht besteed kon worden. Toch was er in de rest van het plan van aanpak vooral aandacht voor rivierkundige vragen. De doelstelling van IVM1 werd bijvoorbeeld uitgelegd als een waterstand die niet verhoogd mag worden. Ook in het stappenplan dat werd voorgesteld, lijkt op het eerste gezicht veel aandacht voor rivierkundige vragen te zijn:

1. ontwikkeling van een samenhangend model- en GIS instrumentarium;
2. inventarisatie van mogelijke maatregelen die bijdragen aan de verhoging van de veiligheid tegen overstromingen;
3. in beeld brengen van de ontwikkelingen van de waterstanden;
4. kwantificeren van de waterstanden bij uitvoering van de maatregelen;
5. ontwikkeling van inrichtingsstrategieën;
6. samenstellen maatregelpakketten.²⁸

Bij nadere beschouwing bleek het idee van 'integrale verkenning' toch achter deze vragen te zitten. In stap 2, de inventarisatie van mogelijke maatregelen, zou namelijk getoetst moeten worden of de potentiële maatregelen ruimtelijk passen, en moest er rekening gehouden

²⁵ interview projectleider IVM2, 20 april 2005, Maastricht

²⁶ IVM1 Plan van Aanpak (2001) p.19,

²⁷ *ibid.* p.10

²⁸ *ibid.* p.14-16

worden met de andere gebruiksfuncties: o.a. ecologie, economie, wonen, etc. ‘Een visie op landschapsschaal is hiervoor een eerste vereiste. Dit betekent visie op de ontwikkeling van de rivier in samenhang met haar leefomgeving. [...] Dit vraagt grondige kennis van het gebied [...] alsmede van de lokaal aanwezige belangen en wensen.’²⁹ Deze thema’s werden ook al in VVM geïdentificeerd als belangrijk (zie 2.1.2). Hoe de afweging van deze criteria zou moeten verlopen wordt nog in het midden gelaten: ‘Volledige integrale inbreng van deze expertise [van de andere thema’s of functies] vindt plaats in stappen 5 en 6’.³⁰ Hoe de uitkomsten van stap 5 (thematische maatregelpakketten en hun toetsing) gebruikt zouden worden voor stap 6 (maatregelpakketten) is niet dan ook niet duidelijk.

De toetsing van draagvlak moest gebeuren door terugkoppeling aan de stuurgroep en communicatie met de omgeving. Dit laatste aspect van het project is nauwelijks uitgewerkt in het plan van aanpak. Een eerdere opmerking over het internationale karakter van het stroomgebied komt ook niet terug in de doelstellingen, terwijl in de inleiding ‘een internationale aanpak onmisbaar is’³¹. In IVM2 worden de mogelijkheden om bovenstrooms, en dus internationaal, oplossingen te vinden een belangrijk discussiepunt.

2.2.3 Samenstellen van pakketten

Uit de beschrijving van de voorstellen in het plan van aanpak lijkt het erop dat niet alle stappen tot hetzelfde detail doordacht waren toen het project van start ging. Dit gold met name voor de integratie van verschillende thema’s of functies en voor de afweging tussen verschillende mogelijke alternatieven. Het kan zijn dat de opstellers van het plan van aanpak zich realiseerden dat het afwachten zou zijn hoe het precies zou uitpakken; enkele uitspraken van projectgroepleden lijken hierop te wijzen (zie hoofdstuk 7).

De projectleider vatte achteraf het verloop van IVM1 als volgt samen: ‘We hadden op in december 2000 de startvergadering van de stuurgroep IVM1, waar wij een plaatje hebben laten zien wat er gebeurt als 4600 m³/s door de Maas gaat. [...] Dat was voldoende aanleiding voor de stuurgroep om groen licht te geven. Eén jaar later hadden wij het kaartje met alle maatregelen die je zou kunnen uitvoeren. We hebben toen geen pakket gemaakt, het was meer een inventarisatie van consequenties. [...] Vervolgens hebben wij in 2002 pakketten gemaakt. Dat wil zeggen: wij DLB, het RIZA, samen met de projectgroep, de stuurgroep’³². Daarna zijn die pakketten beoordeeld, en is het Advies opgesteld.

Informatie & onderzoek

Hierboven is al een paar keer genoemd dat veel inhoudelijk werk is verzet in IVM1. Tastbare resultaten zijn het softwarepakket Blokkendoos en 37 achtergrondrapporten die bij het eindrapport geleverd werden op Cd-rom. Het grootste deel van de rapporten betreft de ‘inventarisatie van consequenties’ in bovenstaand citaat. Zij presenteren per thema informatie over het gebied en geven een schatting van de effecten van de voorgestelde maatregelen. De rapporten zijn geordend in 9 thema’s (bijlagen, kaarten en tabellen zijn weggelaten uit onderstaande lijst):

²⁹ IVM1 Plan van Aanpak (2001) p.15

³⁰ *ibid.* p.16

³¹ *ibid.* p.4

³² interview projectleider IVM2, 20 april 2005, Maastricht

<i>thema</i>	<i>titel rapport</i>
Communicatie	Communicatiestrategie
Economie & maatschappij	Verkenning van de kansen en bedreigingen van rivierverruiming voor de landbouw Verkenning van de kansen en bedreigingen van rivierverruiming voor de recreatie Sectorale verkenning economie en maatschappij Beoordeling van effecten van de IVM strategieën voor landbouw Beoordeling van effecten van de IVM strategieën voor recreatie Beoordeling van effecten van de IVM strategieën op verstedelijkingspatronen Thuis aan de Maas Toekomstscenario's IVM Kostenraming IVM maatregelen Schademodel Maas Focusgroepen in het kader van IVM Maatschappelijke kosten-batenanalyse
Integrale rapporten	Integrale rivierverruimende strategieën voor de Maas De blokkendoos Maas Beoordeling maatregelen en strategieën
Internationaal	Klimaatverandering in het Maasstroomgebied
Juridisch instrumentarium	Onderzoek juridische mogelijkheden
Natuur	Sectorale verkenning natuur Achtergrondrapport natuur Effecten van uiterwaardverlaging op landbouw en natuur langs de Maas.
Rivierkunde	Het Sobek model voor IVM Vroegere ruimte voor de Maas Hydraulische effecten van IVM maatregelen Van blokken naar bouwwerk Over de invloed van de golfvorm op rivierkundige berekeningen Sectorale verkenning rivierkunde Referentiestrategieën Beschrijving van IVM maatregelen
Ruimte & landschap	Sectorale verkenning ruimte & landschap Samenspel tussen landschap en rivierverruiming Aardkundige, archeologische en historische aspecten in het Maasgebied
Ruimtelijke kwaliteit	Ruimtelijke kwaliteit opgaven Beoordeling maatregelpakketten

Het is opvallend hoeveel rapporten volgens de titels een beoordeling geven. Dat kan een sectorale beoordeling zijn: landbouw, recreatie, verstedelijkingspatronen, ruimte & landschap³³. Het kan ook een integrale beoordeling zijn: deze komt voor in de thema's 'integraal' en 'ruimtelijke kwaliteit'. Ook de maatschappelijke kosten-baten analyse kan beschouwd worden als een integrale beoordeling want 'een MKBA biedt [..] een integraal kader waarin voorgestelde maatregelpakketten [...] ten opzichte van een referentiepunt of ten opzichte van elkaar kunnen worden beoordeeld op uiteenlopende relevant geachte aspecten.'³⁴. Het bestaan van verschillende denksporen naast elkaar zou een aanwijzing kunnen zijn dat het tijdens het project IVM1 niet is gelukt om de vraag op te lossen hoe een integrale beoordeling gedaan moet worden. Ik onderzoek in hoofdstuk 6 in hoeverre dit klopt.

³³ voor het thema ruimte & landschap gebeurt dit in het rapport Sectorale verkenning ruimte & landschap

³⁴ IVM1 rapport 'Maatschappelijke kosten-batenanalyse' (2003) p.2

In IVM2 verzoeken de deelnemers regelmatig om de informatie die in IVM1 is verzameld, mee te nemen in de discussies. Het is waarschijnlijk dat een groot deel van deze informatie in deze rapporten is terecht gekomen. Een paar voorbeelden van deze vragen:

- ‘Ik heb een onbevredigd gevoel, met name omdat de resultaten van IVM1 niet gebruikt zijn. In de volgende werksessie moeten deze gebruikt worden, en gepresenteerd worden.’ (een provincieambtenaar die nauw betrokken was bij IVM1)³⁵
- ‘Ik pleit ervoor dat de mensen hier die ervaring hebben opgedaan met de ruimtelijke kwaliteit in IVM1, mee doen in de ontwerp ateliers, om hun kennis en ervaring mee te nemen.’ (een andere provincieambtenaar die nauw betrokken was bij IVM1)³⁶
- Tijdens het toetsingskaderoverleg op 13 januari 2005 wordt op een gegeven moment verwezen naar de lijst toetsingscriteria van IVM1, en hoe je daar dan een maatregel mee beoordeelt. Een gemeenteambtenaar zegt niet op de hoogte te zijn dat IVM1 zoveel informatie had verzameld. Hij had graag de informatie van IVM1 beschikbaar gehad tijdens de werksessies.

Hoe het gebruik van IVM1 informatie in IVM2 uiteindelijk vorm heeft gekregen, wordt besproken in de hoofdstukken over dit project (hoofdstuk 4 en 5).

Strategieën

In het plan van aanpak wordt het product van IVM als volgt omschreven: ‘een schets van een inrichtingsstrategie of set van -strategieën, ontworpen voor de Maas’.³⁷ Deze strategieën moeten voldoen aan een aantal criteria: gebruik maken van de huidige kennis, op verantwoorde wijze omgaan met de belangen en functies van het gebied, voldoen aan de eisen gesteld vanuit veiligheid en die het natuurlijk karakter van deze rivier en haar omgeving ook op de langere termijn niet aantasten of mogelijk zelfs verbeteren, aansluiten bij de Maaswerken.³⁸ Vergeleken met IVM2 is draagvlak het enige criterium dat uit deze lange lijst van eisen ontbreekt.

Nadat alle informatie verzameld was moesten de strategieën dus vastgesteld worden. Dit bleek niet makkelijk: ‘We hadden heel veel discussies over de strategieën. We hebben nog een externe erbij gehaald, [...], die wat kleur in het geheel heeft gebracht met die verschillende insteken: economie, rode kleur, groene variant, blauwe variant... Daar was het RIZA het dan weer niet mee eens [...]. Toen kwam een econoom van het RIZA met zijn maatschappelijke scenario’s voor de komende 50 tot 100 jaar, ICIS had daar weer een rol in want je moet kijken hoe robuust zo’n strategie is.’³⁹ In de Stuurgroep is één van deze tussenstappen als volgt uitgelegd: ‘Elke strategie bestaat uit een basispakket van maatregelen dat in alle gevallen kan worden uitgevoerd, zonder daar spijt van te krijgen. Boven op het basispakket ligt een aanvullend pakket van maatregelen een bepaalde kleur geeft aan het geheel. De strategieën Ruim Baan, Regen Boog en Ruigte Bron leggen accenten op blauw, rood respectievelijk groen. [...] Elke strategie voldoet (grotendeels) aan de eisen ten aanzien van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit’.⁴⁰ In de IVM1 achtergrondrapporten zijn de verschillende gezichtspunten terug te vinden, maar in het advies wordt één methode gepresenteerd. Deze bespreek ik nu eerst kort.

³⁵ werksessie 1, Sittard

³⁶ heisessie projectgroep 23 januari 2005

³⁷ IVM1 Plan van Aanpak (2001) p. 11-12

³⁸ *ibid.* p. 11-12

³⁹ interview projectleider IVM2, 20 april 2005, Maastricht

⁴⁰ IVM1 Stuurgroep vergadering 27 juni 2002, Den Bosch

De uitkomst van het gezamenlijk denk- en overlegproces zoals het werd opgeschreven in het eindrapport is een set van drie verschillende toekomststrategieën, gedefinieerd vanuit drie verschillende principes voor ruimtelijke ordening. Dit zijn:

- concentratie: het Maasgebied met grote ruimtelijke eenheden;
- mozaïek: het Maasgebied als kleurrijke verzameling bijzondere plekken;
- netwerk: het Maasgebied als verbindend landschap voor relaties tussen functies⁴¹.

Daarnaast zijn voor de strategieën ‘concentratie’ en ‘netwerk’ twee varianten samengesteld: concentratie met gebruik van uiterwaardverlaging resp. grootschalige retentie, en netwerk met gebruikmaking van zomerbedverbreding resp. groene rivieren. De ruimte tussen de alternatieven wordt een ‘zo groot mogelijk speelveld’ genoemd, waarbinnen IVM2 verder moet kiezen: ‘de ruimtelijke ordeningsstrategieën geven richtingen aan, waarbij de verschillende kansen die het gezamenlijk oppakken van veiligheid en ruimtelijke ordening biedt voor de toekomstige ruimtelijke kwaliteit van de Maas in beeld worden gebracht’⁴².

De onderbouwing van deze aanpak in het achtergrondrapport ‘Integrale rivierverruimende strategieën voor de Maas’ (2002) kenmerkt zich net als bovenstaande beschrijving door vaktaal en abstractie. Zo worden ‘de drie algemene ruimtelijke ordeningsprincipes onderscheiden door de manier waarop functies aan een gebied worden toegekend: scheiding, verweving of verbinding’. Vervolgens zijn ‘op basis van de sectorspecifieke interpretaties van de drie ruimtelijke ordeningsprincipes de kansen aangegeven per type maatregel. Het resultaat zijn tabellen van positieve kansen per strategie en per sector, wat een integraal beeld geeft per ruimtelijke ordeningsprincipe’⁴³.

Voor elk van de 8 deeltrajecten van de Maas is bepaald wat de ruimtelijke kwaliteit is en hoe dit vertaald kan worden in een ruimtelijk referentiebeeld per traject. Op basis van bovenstaande drie strategieën zijn per traject bijbehorende maatregelen geselecteerd. Uiteindelijk zijn vijf maatregelpakketten samengesteld voor de hele Maas: ‘concentratie met grootschalige retentie’, ‘concentratie zonder grootschalige retentie’, ‘netwerk met zomerbedverbreding’ en ‘netwerk met groene rivieren’, en ‘mozaïek’. De ruimte tussen de drie alternatieven wordt als ‘zo groot mogelijk speelveld’ gekwalificeerd.⁴⁴ De keuzes voor drie ruimtelijke ordeningsprincipes en voor deze werkwijze worden in de rapporten niet onderbouwd. Daarnaast ontbreken definities of deze zijn niet eenduidig. Het laatste geldt met name voor het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’: in het rapport wordt daar op verschillende plaatsen een verschillende invulling aan gegeven. In hoofdstuk 5 kom ik hier verder op terug. De maatregelpakketten die op deze manier zijn samengesteld, zijn vervolgens beoordeeld: sectoraal en integraal (2.2.5).

2.2.4 Alternatieve methoden van het definiëren van pakketten

Er zijn op twee andere manieren strategieën opgesteld die niet gebruikt lijken te worden in de verdere besluitvorming.

Rivierkundige alternatief

Het eerste alternatief voor het vaststellen van strategieën wordt gepresenteerd in het rapport ‘Referentiestrategieën voor IVM’ onder het thema rivierkunde. Volgens dit rapport waren de rivierkundige referentiestrategieën nodig om het volledige speelveld van mogelijke rivierverruimende

⁴¹ IVM1 Advies (2003) p.IV

⁴² IVM1 rapport ‘Integrale rivierverruimende strategieën voor de Maas’ (2003) p.7

⁴³ *ibid.* p.7

⁴⁴ IVM1 Hoofdrapport (2003) p.23

ruimende maatregelpakketten te definiëren. ‘Immers, met de 3 RO-pakketten werd slechts een gedeelte van het speelveld verkend (namelijk het RO deel)^{45,46}. De drie rivierkundige varianten zijn binnendijks, buitendijks, en kosteneffectief. Met de laatste variant liet het rapport zien hoeveel extra geld het kost om aan ruimtelijke kwaliteit te voldoen bovenop de rivierkundige eisen. Er was niet genoeg tijd en/of budget beschikbaar om deze referentiestrategieën net zo gedetailleerd uit te werken en onderbouwen als de ruimtelijke ordeningsstrategieën. Aan deze rivierkundige verkenning van het speelveld wordt in de andere IVM1 rapporten, inclusief het eindrapport, geen aandacht besteed. In IVM2 komt deze benadering echter *mutatis mutandis* wel terug als een ‘rivierpakket’ dat een min of meer gelijk gewicht krijgt in de afweging. Zo wordt alsnog aandacht gegeven aan deze rivierkundige exploratie van de mogelijkheden.

Maatschappelijke Kosten Baten Analyse

Het tweede alternatief ging uit van de drie ruimtelijke ordeningsstrategieën en vijf maatregelpakketten uit 2.2.3. Twee extra alternatieven werden vastgesteld: het nulalternatief van ‘niks doen’ en een ‘business as usual’ alternatief van dijk- en kadeversterking om de verhoogde afvoer op te vangen. Dit laatste werd niet als nulalternatief gekozen omdat het belangrijk gevonden werd dat een nulalternatief laat zien ‘wat de consequenties zijn als er helemaal niets wordt gedaan in de regio na de uitvoering van de Maaswerken in het jaar 2015⁴⁷. De effecten van de pakketten werden in het MKBA rapport voor zover mogelijk in geld uitgedrukt en tegenover de kosten van de alternatieven gezet. Deze berekening leverde alleen een positief saldo op voor het alternatief ‘dijk- en kadeversterking’, voor de andere alternatieven wogen de baten niet tegen de kosten op. De bedijkte en de onbedijkte Maas apart bekeken leverde een kosten-baten ratio die voor het onbedijkte gedeelte veel ongunstiger was dan voor het bedijkte deel. Deze uitkomsten zijn in kwalitatieve zin identiek aan de kosten-baten berekening die in IVM2 werd uitgevoerd, maar net als daar komen de resultaten van de MKBA niet terug in de beoordeling van de alternatieven want alleen de berekende kosten worden in het hoofdrapport gepresenteerd (Tabel 1). Als niet-geprijsde effecten onderscheidt de MKBA studie ‘kansen voor natuur’ (uitgedrukt in ha), ‘kansen voor landschap’ en ‘kansen voor ruimtelijke kwaliteit’ (beide uitgedrukt met +, 0 of -). Bij de kosten-baten analyse werden deze effecten niet meegenomen.

2.2.5 Beoordeling

In het IVM1 project werden zowel de mogelijke individuele maatregelen als de vijf samengestelde maatregelpakketten beoordeeld. Individuele maatregelen werden beoordeeld voor de thema’s rivierkunde, ruimte & landschap, natuur, en maatschappij & economie. Uit de bestudering van de achtergrondrapporten blijkt dat door verschillende experts verschillende methoden zijn gebruikt voor de beoordeling van effecten op het landschap. Hoewel dit onder drie verschillende noemers gebeurt (landschap, ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ordening) overlappen de invullingen van deze begrippen gedeeltelijk. Ruimtelijke kwaliteit is uiteindelijk gekozen om de resultaten van IVM1 te presenteren: dit is de (normatieve) basis voor het samenstellen van de pakketten.

⁴⁵ p.5, IVM1 rapport ‘Referentiestrategieën voor IVM’ (2002); afkorting in origineel

⁴⁶ zij spreken dus van ‘ruimtelijke ordening’ in plaats van ‘ruimtelijke kwaliteit’. Dit is niet in overeenstemming met de terminologie die in de andere IVM1 rapporten gebruikt wordt.

⁴⁷ p.8, IVM1 rapport Maatschappelijke Kosten Baten Analyse, 2003

criterium	traject	strategie				
		concentratie		mozaïek	netwerk	
		uiterwaard	retentie		zomerbed	groene rivieren
ruimtelijke kwaliteit	onbedijkt	0/-	0/-	+	+	+
	bedijkt	+	+	0	+	+
robuustheid		-	-	--	++	+
MKBA kosten (M€)		7-10		6-9	3-7	
<i>kansen/beperkingen functies</i>						
landschap		-	-	-	+	+
natuur		++	+	+	+	0
landbouw		--	--	-/--	-	-
recreatie		--	--	+	+	+

Tabel 1 Beoordeling strategieën in IVM1⁴⁸

In het IVM1 eindrapport wordt niet verwezen naar de beoordeling van individuele maatregelen; alleen de beoordeling van de strategieën komt daar aan bod. Voor zover is na te gaan is de beoordeling van individuele maatregelen gebruikt in een multi-criteria analyse⁴⁹ maar daarvan wordt verder geen gebruik gemaakt. In IVM2 komen deelnemers een paar keer terug op deze individuele beoordeling. Zo meent een provincieambtenaar: ‘In IVM1 is een hele waslijst criteria beoordeeld en in beeld gebracht, dat vormt de basis voor de keuzes. In feite is de beoordeling al gebeurd’⁵⁰. Het antwoord is daarop steeds: het gaat niet om de beoordeling van individuele maatregelen, maar om de beoordeling van pakketten. Als laatste stap werden de vijf samengestelde maatregelpakketten namelijk beoordeeld met betrekking tot hun effect. De effecten zijn onderverdeeld in aantal thema’s:

- sectorale: rivierkunde, landbouw, recreatie, wonen & werken, ruimte & landschap, maatschappij & economie, natuur en ruimtelijke kwaliteit’
- algemene: robuustheid, kosten & baten⁵¹.

Het resultaat van bovenstaande beoordeling wordt in een tabel in een bijlage van het IVM1 Hoofdrapport gepresenteerd en niet in de hoofdtekst. Er wordt geen uitspraak gedaan welk maatregelpakket de voorkeur heeft. Het bleek namelijk dat ‘wij wel plusjes en minnetjes konden geven, maar dat voor een eindoordeel appels met peren vergeleken moeten worden’⁵². Daarom wordt het oordeel van de regio gevraagd in IVM2.

⁴⁸ Bijlage 3 IVM1 Hoofdrapport (2003)

⁴⁹ IVM1 rapport Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (2003) p. 70-73

⁵⁰ IVM2 heisessie projectgroep, 23 januari 2005, Maastricht

⁵¹ IVM1 rapport ‘Beoordeling van maatregelen en strategieën’ (2003) p.21

⁵² voorzitter themagroep inhoud, IVM2 toetsingskader overleg, 13 januari 2005, Maastricht

In principe maakt een maatschappelijke kosten-baten analyse (2.2.4) zo'n afweging. Bovendien zijn 'in de MKBA alle kwalitatieve criteria van de overige sectoren zoveel mogelijk meegenomen om naast de in geld uit te drukken effecten ook tegemoet te komen aan de niet in geld uit te drukken effecten'⁵³. Van deze MKBA werden echter alleen de totale kostenberekening en de analyse van robuustheid meegenomen naar de beoordelingstabel. Blijkbaar voldeed de MKBA niet aan de wensen.

De uitkomst van alle discussies en het uitproberen van verschillende beoordelingen in IVM1 is dus geen aanbeveling voor een beste oplossing, maar een verkenning van 'het speelveld van oplossingen'. De keuze moet nu in IVM2 gebeuren, en zoals te verwachten blijft de discussie over de beoordeling van maatregelpakketten ook in IVM2 een belangrijk thema: hier was immers in IVM1 nog geen methode voor gevonden.

2.2.6 Resultaten: het advies

Van het IVM1 project werd verslag gedaan in een advies, een hoofdrapport en achtergrondrapporten. In het advies werd de taak van IVM1 als volgt geformuleerd: 'De opdracht was om op basis van deze verkenning te komen tot een advies aan de Staatssecretaris over het combineren van toekomstige veiligheid met ruimtelijke kwaliteit langs de Maas én over een vervolg op de verkenning'.⁵⁴ Deze opdracht is nader beperkt en uitgewerkt tot de volgende concrete onderzoeksvraag: is er zicht op een oplossing zonder verdere verhoging van dijken of kaden, in combinatie met ruimtelijke kwaliteit. In de oorspronkelijke opdracht werd meer aandacht besteed aan bestuurlijk-politieke zaken (zie 2.2.2). Net als in VVM is uit de IVM1 rapporten niet op te maken wanneer, door wie en hoe consensus is bereikt dat met het beantwoorden van bovenstaande vragen aan de opdracht werd voldaan. In deze documenten wordt verslag gedaan van de uitkomsten van het project, niet van de manier waarop gezocht is naar de juiste vragen en de oplossingen hiervan. Dat controverses bestonden, blijkt uit de tekst van met name de achtergrondrapporten. Dit bleek bij het samenstellen en de beoordeling van de pakketten: verschillende benaderingen zijn geprobeerd.

2.2.7 Wat is belangrijk in IVM1 voor het vervolg?

Net als in VVM was er in IVM1 veel aandacht voor het verzamelen van kennis en het ontwikkelen van analysemethoden. Het aandachtsveld bestreek nu niet alleen rivierkunde maar ook andere sectoren die de deelnemers van belang vonden voor rivierbeheer. Als resultaat van dit werk werden 37 achtergrondrapporten geproduceerd en een software pakket opgezet. De hamvraag was vervolgens hoe je de ontwikkelde expertise kunt gebruiken: eerst om maatregelpakketten samen te stellen, en daarna om deze pakketten te beoordelen en de beste te kiezen. In VVM werd daarvoor al denkwerk verricht, waaruit het voorstel kwam om door middel van optimalisatie aan de hand van nader vast te stellen criteria het beste pakket samen te stellen. In IVM1 werd deze benadering eerst gevolgd maar later is ervan af gestapt toen bleek dat deze manier geen bevredigende resultaten opleverde. De pakketten zijn toen samengesteld op grond van ruimtelijke samenhang en toekomstscenario's. Daarna zijn deze pakketten sectoraal beoordeeld, met als uitkomst relatieve scores per sector. Het bleek dat hieruit kiezen neerkwam op 'appels met peren vergelijken'⁵⁵, wat niet acceptabel was. Ook de methode van de maatschappelijke kosten-batenanalyse, waarin verschillende criteria vergelijkbaar worden gemaakt, voldeed niet. Dit is dan ook het probleem dat in IVM2

⁵³ Bijlage 3 IVM1 Hoofdrapport (2003)

⁵⁴ IVM1 Advies (2003) p.I

⁵⁵ voorzitter themagroep inhoud, IVM2 toetsingskader overleg, 13 januari 2005, Maastricht

opgelost moet worden: om na te kunnen gaan welke reserveringen nodig zijn is de keuze van een pakket nodig. Op welke gronden dit moet gebeuren, is de kernvraag die beantwoord zal moeten worden. Hierbij moet 'de mening van de regio' meegenomen worden: feiten alleen zijn dus blijkbaar niet voldoende om een keuze te kunnen maken. Dit is de belangrijkste les van IVM1. De vraag is nu hoe meningen en belangen verwerkt kunnen worden in de afweging. Met andere woorden: het gaat erom de bestuurlijke afweging tot stand te brengen, waarin ook andere dan inhoudelijke argumenten spelen. Daarbij moet beslist worden wat belangrijk is en wat niet. Ik zal in mijn analyse van het IVM2 project laten zien dat in de discussie over de inhoudelijke details veel potentieel besloten ligt om de koppeling tussen de bestuurlijke afweging en de inhoud te maken (hoofdstuk 6).

Er bestaat op het vlak van bestuurlijke inbreng een belangrijk verschil tussen VVM en IVM1. Het gaat dan om de manier waarop keuzes over in te brengen kennis gemaakt zijn. In beide projecten lag veel nadruk op het verzamelen van informatie en het ontwikkelen van methodes die helpen een oplossing voor het probleem te vinden. In VVM was dit een proces binnen RWS, door experts uitgevoerd. In IVM1 waren externe partijen nauw betrokken bij alle fasen van het project: formulering van de vraag, de methoden en het antwoord. Hierdoor komen in principe ook meer gezichtspunten aan bod bij de keuze van in te brengen kennis en analyses. Een belangrijke vraag in dit kader is of de gemengde samenstelling van de thema- en werkgroepen, d.w.z. experts en ambtenaren, de keuze van in te brengen kennis en analyses heeft beïnvloed, of dat de mening van de experts domineerde. Ik zal hier wat betreft IVM2 uitgebreid op ingaan, maar zonder verder onderzoek kan ik hier voor IVM1 niet meer over zeggen.

De verschillen tussen de te beantwoorden vragen die van tevoren zijn opgesteld (Plan van Aanpak, 2.2.2) en de vragen die achteraf zijn beantwoord (het advies, 2.2.6) heeft nauw met het bovenstaande te maken. In het plan van aanpak ligt in vergelijking met de vragen die in het IVM1 Advies worden gesteld, veel meer nadruk op 'bestuurlijk-maatschappelijke, sociaal-economische en juridische' vragen, inclusief het verdere besluitvormingsproces. Omdat het project begonnen is met de inhoudelijke vragen en geen eenduidig resultaat geformuleerd kon worden, is er geen tijd over gebleven om aan de meer bestuurlijke vragen aandacht te besteden. Van een 'verdere besluitvormingsproces m.b.t. de programmering van maatregelen' zoals de opdracht was, kon dus ook geen sprake zijn.

In hun conclusies stellen de auteurs van het dat de gevolgde benadering 'nieuw is voor Rijkswaterstaat', en als 'grootste meerwaarde ten opzichte van ervaringen [...] in het verleden dat deze (1) daadwerkelijk integraal is aangezien alle relevante sectoren en functies een plaats hebben [...] (2) expliciet op de één of andere manier rekening wordt gehouden met de bijbehorende belangen, en (3) duidelijk laat zien dat veiligheid, ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden'.⁵⁶ Het redeneren in termen van afzonderlijke rivierfuncties wat aan het begin van IVM1 nog de nadruk had heeft tegen het eind van het project afgedaan en is vervangen door redeneren in termen van ruimte. De auteurs geven dit aan want 'het ruimtelijk principe heeft [...] steeds geprevaleerd bij het samenstellen van de integrale maatregelpakketten'.⁵⁷ Deze indruk wordt bevestigd door de conclusies die bijna uitsluitend redeneren in termen als ruimtelijke referentiebeelden, ruimtelijke kenmerken, de gewenste toekomstige ruimtelijke inrichting, etc. Het is dan nog de vraag of aan de sectorale wensen voldaan wordt: de keuze van maatregelen is vooral door

⁵⁶ IVM1 rapport 'Integrale rivierverruimende strategieën voor de Maas' (2002) p.51

⁵⁷ *ibid.* p.51

de laatste bepaald. Het is dan ook de benadering van ruimtelijke referentiebeelden die mee wordt genomen in IVM2, niet de uitkomsten van sectorale studies.

Al met al blijft een indruk over van niet-navolgbare beslissingen: er moet met veel factoren rekening gehouden worden, het is niet duidelijk hoe deze tegen elkaar worden afgewogen, en de deskundigen hebben het laatste woord. Dat dezelfde deskundigen niet af en toe niet eens konden worden, wordt eerlijk gemeld: 'het bleek niet mogelijk onder deskundigen [...] een éénduidige consensus te krijgen over het accent dat in de toekomst zou moeten worden toegekend aan deze trajecten'⁵⁸. Elders heet het een belangentegenstelling tussen sectoren: 'de vraag hoe het beste met conflicterende ruimteclaims omgegaan kan worden'⁵⁹. Dat de uitkomsten (dus) subjectief zijn geeft het rapport duidelijk aan: 'De [...] keuzes zijn, alhoewel zoveel mogelijk beargumenteerd, niet absoluut. Ze zijn tot stand gekomen na consultatie van diverse experts [...] maar staan open voor discussie. [...] Het gaat om teveel keuzemogelijkheden die [...] aan de projectgroep kunnen worden voorgelegd. [...] Het is tijdens twee terugkoppelsessies met de projectgroep wel geprobeerd [...] maar de projectgroep leden gaven aan dat de deskundigen zelf [...] deze keuzes moesten maken en expliciet voorleggen in de rapportage'.⁶⁰ Hier lijkt het alsof de projectgroep zijn verantwoordelijkheid afschuift: het is immers de taak van de bestuurders deze keuzes te maken en van de projectgroep om deze bestuurlijke keuzes mogelijk te maken. Daarvoor was een tweede project nodig: IVM2.

⁵⁸ IVM1 rapport 'Integrale rivierverruimende strategieën voor de Maas' (2002) p.20

⁵⁹ *ibid.* p.19-20

⁶⁰ *ibid.* p.21

Hoofdstuk 3 Overzicht en context van IVM2

IVM2 stond niet los van de omgeving. Daarom geef ik hier een overzicht van (inter-)nationaal beleid en van regionale ontwikkelingen die op het verloop van IVM2 invloed hebben gehad. In de bespreking van het project in hoofdstuk 4 en 5 blijft deze beïnvloeding onderbelicht omdat ik andere thema's heb gekozen om uit te lichten (zie hoofdstuk 1). Ook licht ik in dit hoofdstuk de fysieke kenmerken van de rivier de Maas toe voor zover deze van belang zijn voor IVM2. Ik sluit af met een overzicht van het verloop van IVM2, waarmee ik tegelijkertijd de gedetailleerde beschrijving van de gebeurtenissen in hoofdstuk 4 en 5 inleid.

3.1 Context: beleid & andere projecten in de regio

IVM2 vond niet plaats in een isolement ten opzichte van de omgeving. De keuzes die in IVM2 gemaakt werden, moesten voldoen aan de geldende wetten. De keuzemogelijkheden werden verder beïnvloed door bestaand beleid, maar ook door beleid dat in voorbereiding is: deelnemers anticiperen soms op de nieuwe regels. Een voorbeeld van bestaand beleid is de nationale beleidslijn Ruimte voor de Rivier; een voorbeeld van beleid in voorbereiding is de beleidslijn Grote Rivieren, de opvolger van Ruimte voor de Rivier. Ook andere projecten hadden een invloed IVM2. Dit kunnen andere verkenningen zijn (Commissie Noodoverloopgebieden), planprocessen (PKB Ruimte voor de Rivier) of projecten waarvan de voorbereiding voor uitvoering in een vergevorderd stadium was, zoals De Maaswerken. In de discussies werd regelmatig verwezen naar deze context, soms om te onderbouwen dat een voorstel niet mogelijk is of juist zeer wenselijk is vanwege het beleid, soms omdat binnen IVM2 rekening gehouden moest worden met de plannen van anderen. Ik noem hier de wetten, beleidslijnen en projecten die tegelijk met IVM2 spelen en voor zover zij regelmatig werden genoemd in de discussies. Ook laat ik zien op welke manieren dit laatste gebeurde. De opsomming is dus niet volledig. Complete lijsten worden gepresenteerd in het IVM2 Plan van Aanpak en het IVM2 Hoofdrapport.

3.1.1 (Inter-)nationaal niveau

Naast het algemene beleid op het gebied van integraal waterbeheer dat ik in hoofdstuk 1 heb besproken, spelen er in de tijd dat IVM2 plaatsvindt nog een aantal andere meer specifieke beleidslijnen en wetten. Een deel hiervan is internationaal.

Wet op de Waterkeringen

In deze wet wordt het beschermingsniveau van de bedijkte gebieden in Nederland geregeld. Met de aanpassing van de Wet op de Waterkeringen in 2004 vallen ook de kades in Limburg eronder. De veiligheidsniveaus worden in IVM2 als vaststaande en kwantitatieve randvoorwaarden aangenomen. De wet voorziet in een vijfjaarlijkse toetsing van de hoogte van de dijken en kades. In IVM2 werd naar deze toetsingscyclus verwezen toen werd voorgesteld om elke 10 jaar deze toetsing aan te grijpen om ook de gemaakte ruimtelijke reserveringen te herzien¹.

¹ Het voorstel waar dit deel van uitmaakt wordt echter uiteindelijk niet geaccepteerd.

Beleidslijn Ruimte voor de rivier

In 1996 is de beleidslijn Ruimte voor de rivier in werking getreden. De doelstelling van de beleidslijn is: meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade. De beleidslijn stelt o.a. strenge regels op voor bouwen in het winterbed: in principe mag dit niet, tenzij aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. De staatssecretaris geeft echter in haar toelichting op de opdracht voor IVM2 aan dat er enige rek in de beleidslijn zit: met het vaststellen van de benodigde ruimte voor de veiligheid 'biedt de studie de mogelijkheid om, daar waar ruimte niet nodig blijkt voor de Maas, te overwegen deze voor andere doeleinden te gebruiken'². In IVM2 werd verder regelmatig verwezen naar de op handen zijnde herziening van deze beleidslijn waarin de beperkingen op bouwen in het winterbed versoepeld zouden worden³. Dit is iets wat met name de provincie Limburg belangrijk vindt.

Commissie Noodoverloopgebieden

Deze commissie heeft een aantal gebieden voorgesteld die het reserveren van enkele gebieden en polders voor tijdelijke waterberging bij extreem hoogwater, de zogenaamde noodoverloopgebieden. Er kwam vele protest tegen de voorstellen van de commissie, en op één na zijn alle voorgestelde gebieden afgewezen als IVM2 begint. Tijdens IVM2 was het niet duidelijk welke beslissing genomen gaat worden over het laatste noodoverloopgebied dat nog niet is afgevallen: de Beerse Overlaat. Er leek overeenstemming te zijn dat een IVM2 retentiegebied technisch gezien gecombineerd kan worden met de inrichting van dit noodoverloopgebied.

Planologische Kern Beslissing Ruimte voor de Rivier

De PKB Ruimte voor de rivier is een planstudie die zich richt op de Rijntakken met inbegrip van het benedenrivierengebied (incl. Maas benedenstrooms van Hedikhuizen nabij Heusden). Doel is de aanduiding van concrete projecten voor de korte termijn (realisatie voor 2015) en de reservering van gebieden voor toekomstige maatregelen (na 2015) die kunnen zorgen voor veiligheid tegen overstromingen op de lange termijn. Aangezien de Maas uitkomt in het benedenrivierengebied moet tussen beide plannen samenhang gevonden worden en moet afstemming van maatregelen plaatsvinden. Binnen IVM2 is het concrete gevolg hiervan dat de rivierkundige modellen die in de twee studies gebruikt worden, op elkaar moesten worden afgestemd. Hiermee werd ook getoetst of voldaan wordt aan het uitgangspunt dat afwentelen van problemen op boven- of benedenstroomse trajecten niet acceptabel is. Dit gebeurde in de laatste maanden van het project (fase 3).

Actieplan Hoogwater Maas

Het Actieplan Hoog Water Maas beschrijft de principes en doelstellingen voor hoogwaterbeheer in het hele stroomgebied en is door Frankrijk, Wallonië, Vlaanderen en Nederland ondertekend in 1998. Het plan is nu ondergebracht bij de Internationale Maas Commissie (IMC), het officiële overlegorgaan voor het stroomgebied. Het doel is het verminderen van de schaderisico's door overstromingen in alle landen van het stroomgebied. Hiervoor zijn verschillende maatregelen mogelijk: de waterstanden verlagen, de kwetsbaarheid voor overstromingen verminderen, het hoogwaterbewustzijn te vergroten en waarschuwingssystemen te verbeteren. In het Actieplan hebben de landen vastgesteld dat het blijven verhogen van dijken op de lange termijn geen goede oplossing is. Bij de keuze van maatregelen in de afzonderlijke oeverstaten moeten solidariteit binnen het stroomgebied en een integrale aanpak het uitgangspunt zijn: hoogwaterproblemen niet afwentelen op

² brief DGW/VW 2003/1015 van de staatssecretaris aan de stuurgroep IVM1

³ In het onbedijkte gebied gaat het hierbij om het juridisch winterbed (zie hoofdstuk 1).

buurlanden en rekening houden met andere functies van de rivier, zoals natuurwaarden. Er zijn nog geen concrete doelen voor bijvoorbeeld waterstandverlaging vastgesteld, zoals in de Rijncommissie al wel is gedaan. Binnen IVM2 kwam veel vraag naar internationaal overleg, maar de opdrachtgever (DG Water) verwees hiervoor steeds naar de IMC als geëigend kanaal.

Plan Pluies

De Waalse overheid heeft het Plan Pluies ontwikkeld. Dit plan is in eerste instantie gericht op het beteugelen van wateroverlast in Waalse onderdelen van het stroomgebied van de Maas in de huidige omstandigheden. Naar dit plan werd verwezen als deelnemers wilden aangeven dat het mogelijk is om de afvoer bovenstrooms te beperken en dat dit ook al gebeurde.

Vijfde nota Ruimtelijke Ordening deel 3 en Nota Ruimte

Volgens deze nota's worden gebieden die mogelijk nodig zijn voor de verbreding van het winterbed, de inrichting als retentiegebied of voor de versterking van de dijken gevrijwaard van de ontwikkelingen die een inrichting ten behoeve van bescherming tegen overstroming kunnen bemoeilijken. De zoekruimte voor deze gebieden staan op de kaarten.

3.1.2 Regionale ontwikkelingen

De plannen die IVM2 probeert op te stellen zijn niet de enige die zouden gelden in de Maasvallei. Voor een deel bestaan de andere plannen uit hoofdlijnen (provinciale streekplannen), andere bereiden de uitvoering van maatregelen op de korte en middellange termijn voor.

Provinciale streekplannen

Alle provincies hebben een streekplan, waarin zij wenselijke ontwikkelingen aangeven. In Noord Brabant heeft de provincie daarin zoekgebieden aangegeven voor zowel rivierverruiming als regionale waterberging. Gelderland presenteert in zijn streekplan de provinciale lange termijnvisie op hoogwaterbescherming: tijdig structurele voorzieningen treffen binnen het rivierafvoersysteem, dat wil zeggen het buitendijks gebied, dat waar nodig vergroot kan worden.

Maascorridor

Een semi-regionale visie is het voorstel 'Maascorridor': een visie op de gewenste ontwikkelingen in de Maasvallei van Belfeld tot Broekhuizen, opgesteld in opdracht van een aantal Maasgemeenten samen met Staatsbosbeheer, de Stichting Limburgs landschap en het Wereldnatuurfonds. Inmiddels zijn ook provincie Limburg, projectbureau de Maaswerken en RWS Directie Limburg betrokken bij dit project. In de visie wordt geprobeerd de doelstelling 'bijdragen aan een veilige rivier' te combineren met een doelstelling als 'aaneengesloten riviernatuur'.

De Maaswerken

Het project Maaswerken was in een vergaande fase van voorbereiding toen IVM2 begon, maar een definitieve beslissing is dan nog niet genomen. Als uitgangspunt voor IVM2 geldt de realisatie van Grensmaas en Zandmaas (pakketten 1 en 2)⁴. Het IVM2 maatregelenpakket moest te combineren zijn met maatregelen die op korte termijn uitgevoerd worden in de Maaswerken.⁵ Het ontbreken van een definitieve beslissing leidde bij de bespreking van concrete maatregelen in IVM2 tot veel onduidelijkheid en discussie. De vraag was vaak 'doet

⁴ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p.9

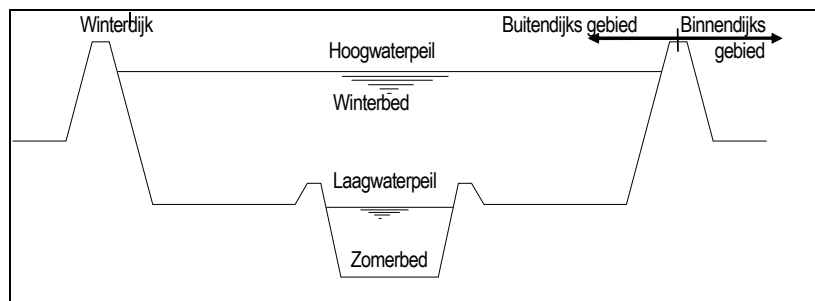
⁵ IVM2 Hoofdrapport (2006) p.8

de Maaswerken daar niet al iets?’ en daarop waren soms meerdere antwoorden mogelijk. Ook verzochten deelnemers in IVM2 regelmatig om het inhoudelijke werk van de Maaswerken te gebruiken binnen IVM2 omdat zij het gevoel hadden dingen opnieuw te doen. Hierop ga ik in hoofdstuk 5 verder in.

De Maaswerken hadden echter op een andere, minder concrete manier wellicht nog meer invloed op het verloop van IVM2. Deelnemers aan de werksessies verwezen regelmatig naar slechte ervaringen met de manier waarop besluitvorming in de Maaswerken had plaatsgevonden. Het feit dat het Maaswerken project budgettair neutraal uitgevoerd moest worden ziet iemand als ‘val’: ‘Het grote zere punt van alle plannen totnogtoe was de dwang tot budgettaire neutraliteit, wij willen niet nog een keer in die val trappen’.⁶ Ook het ontbreken van voortgang was een zeer punt: ‘ze moeten ophouden studies te doen, en een besluit nemen’.⁷ Het lijkt erop of de Maaswerken voor IVM2 een context creëerde van ontevredenheid met en zelfs wantrouwen tegen Rijkswaterstaat.

3.2 De rivier de Maas

De Maas komt in Zuid-Limburg Nederland binnen, en heeft tot de omgeving van Gennep geen dijken: dit is de onbedijkte Maas. In dit deel zijn wel rondom bebouwing (dorpen, gehuchten) beperkte kades aangelegd. Deze kades worden ook wel als ‘DGR kades’ aangeduid, naar de wet die hun aanleg of versterking regelde na de overstromingen in 1993 en 1995 (de Deltawet Grote Rivieren). Verder benedenstrooms bevinden zich overal dijken langs de rivier, dit is de bedijkte Maas.



Figuur 4 Dwarsprofiel van de bedijkte Maas⁸

Bij lage afvoeren stroomt de rivier alleen in het zogenaamde zomerbed, bij hogere afvoeren gebruikt zij ook het winterbed. In het bedijkte gebied beslaat het winterbed het gebied tussen het zomerbed en de dijken (Figuur 4). In het onbedijkte gebied is de grens van het winterbed geen fysieke structuur, want het water kan ongehinderd (behalve door plaatselijke kades) het land overstroomen. Hier is het winterbed wettelijk bepaald als het gebied dat overstroomt als een maatgevende afvoer met een kans van 1/1250 optreedt. Hoe het winterbed berekend wordt, leg ik hieronder uit. Voor het hele winterbed, bedijkt of onbedijkt, gelden strenge beperkingen ten aanzien van bebouwing opdat de doorstroming van het water niet verhinderd

⁶ werksessie 1, Sittard

⁷ interview wethouder Meerlo-Wanssum, 2 juni 2005, Meerlo-Wanssum

⁸ naar De Vriend (1998)

wordt (zie hoofdstuk 3); vandaar dat ook in het onbedijkte gebied door de wet een winterbed gedefinieerd is.

Maatgevende afvoer

Een kernbegrip in hoogwaterbeheer is de maatgevende afvoer. Dit is letterlijk de afvoer (in m^3/s) die bepaalt aan welke maten de hoogwaterbescherming (= kaden en dijken) moet voldoen. De bescherming tegen hoogwater is wettelijk vastgelegd als de kans dat de aangelegde bescherming het hoogwater niet meer tegenhoudt en het achterliggende land gaat overstromen; deze kans op overschrijding is 1/1250 voor de dijken in het bedijkte gedeelte van de Maas en 1/250 voor de kades in het onbedijkte gedeelte van de Maas. De afvoer die met deze kans optreedt, heet maatgevende afvoer. Dit is dus een extreem hoge afvoer die zich met een kleine kans voordoet. Het bepalen van deze afvoer is een kwestie van schatten door statistische technieken toe te passen op de gemeten afvoeren. Sinds 1911 zijn de Maasafvoeren gemeten, en in deze periode hebben extreme afvoeren van 1/250 of 1/1250 zich nog nooit voorgedaan. De maatgevende afvoer is in feite niet gelijk over het hele Nederlandse Maastraject: er komt (in verhouding weinig) water uit zijrivieren bij, en hoogwaterpieken worden lager in stroomafwaartse richting vanwege de hydraulische kenmerken van het rivierbed. Als toetsingscriterium voor de hoogwaterbescherming wordt dan ook alleen de afvoer bij Borgharen gebruikt (ten zuiden van Maastricht) plus de waterstand die daardoor zou optreden langs de hele rivier: de maatgevende waterstand. In de berekening van de maatgevende waterstand wordt rekening gehouden met zijdelingse toestroming en afname van de golf (zie hieronder).

In de hoogwaterverkenningen gaat het vervolgens niet om de huidige maatgevende afvoeren, maar om de maatgevende afvoeren die wij kunnen verwachten in de toekomst. De schatting van deze getallen werd gedaan door het RIZA naar aanleiding van studies naar klimaatsverandering van het KNMI⁹. In VVM en IVM1 werd 2050 gehanteerd als het jaar waarvoor de verkenning werd gedaan, in IVM2 het jaar 2100. Dit verschil is het gevolg van veranderende beleidskeuzes¹⁰.

De Maas bij Borgharen voert het water af uit het hele bovenstrooms gelegen gebied (stroomgebied) ter grootte van ongeveer 21.000 km^2 . Het grootste deel van dit gebied ligt in Wallonië, een klein deel in Frankrijk. In IVM1 en IVM2 komen regelmatig vragen om met de bestuurders van deze gebieden afspraken te maken om het water daar langer vast te houden, zodat zich in Nederland minder extreme hoogwaters zouden voordoen. Dit thema 'internationaal' werd in IVM1 en IVM2 uitgebreid besproken in de bijeenkomsten, en neemt een prominente plaats in in het advies wat uiteindelijk is geproduceerd. In dit rapport besteed ik aan dit onderwerp verder weinig aandacht.

Hydraulische modellen en maatgevende waterstand

De maatgevende afvoer leidt op een bepaalde plaats in de rivier tot een bepaalde waterstand, dit heet dan ook de maatgevende waterstand. De bepaling van een waterstand uit een afvoer gebeurt met hydraulische modellen. De berekening is voor elk punt in de rivier verschillend, en moet dan ook voor elk z.g.n. dwarsprofiel apart uitgevoerd worden. Twee belangrijke parameters voor deze berekening zijn de hydraulische weerstand van het rivierbed (de ruwheid), en de dimensies (breedte en hoogte) van het dwarsprofiel, en twee belangrijke uitkomsten zijn de waterhoogte en de stroomsnelheid. Het wettelijke winterbed in de

⁹ KNMI (1999 en 2001)

¹⁰ Omdat er in IVM1 voor 2050 het meest pessimistische klimaatsscenario werd gebruikt en voor IVM2 voor 2100 het middelste klimaatsscenario, blijft de maatgevende afvoer waarvoor de verkenning wordt gedaan (toevallig) gelijk.

onbedijkte Maas wordt bepaald door de berekende maatgevende waterstand bij 1/1250 op de topografische kaart te leggen: alles wat dan onder water staat, heet winterbed.

Modellen versimpelen altijd de werkelijkheid, zo ook hydraulische modellen. De mate waarin de werkelijkheid wordt versimpeld verschilt tussen modellen onderling. In rivierkunde zijn in de praktijk twee groepen modellen in gebruik: modellen die de kenmerking van de rivier tot één dimensie terugbrengen (1D modellen), en modellen die de kenmerking van de rivier tot twee dimensies terugbrengen (2D modellen). In het eerste geval wordt de rivier als een lijn beschouwd, met op elk punt één ruwheid en één dwarsprofiel, en dus één snelheid en één waterhoogte. SOBEK is de naam van het in Nederland meest gebruikte 1D model. In het tweede geval is de ruwheid variabel over het dwarsprofiel, en dus in principe ook de waterhoogte; het meeste gebruikte 2D model heet WAQUA.

In principe geven 2D modellen een betrouwbaarder beeld van de werkelijkheid, maar het verzamelen en invoeren van de benodigde gegevens is kostbaar en de berekeningen duren veel langer dan met een 1D model (uren tot dagen in plaats van minuten). Voor de hoogwaterverkenningen in de Maas is dan ook altijd met een 1D model gewerkt, al was er af en toe sprake van dat een 2D 'verificatie' moest plaatsvinden. Om de modellen te ijken worden ruwheden zodanig geschat dat de berekende waterstanden zo goed mogelijk overeen komen met gemeten waterstanden langs de rivier, maar een verschil van enkele decimeters tussen deze twee waarden is niet ongebruikelijk. In hoofdstuk 5 zal ik laten zien dat in IVM2 veel discussie werd gevoerd over deze rivierkundige modellen. In VVM was het opzetten van de modellen de hoofdactiviteit, en ook in IVM1 speelden zij een grote rol.

3.3 Overzicht van activiteiten IVM2

Volgens het Plan van Aanpak zou de studie IVM2 in de periode januari 2004 tot medio 2005 in drie fases uitgevoerd worden. Onderstaand is een samenvatting van de betreffende tekst.

Fase 1 (januari 2004 t/m september 2004)

De fase had als doelstellingen:

- duidelijkheid krijgen over de juridische status van reserveringen en de regels voor gebruik van deze gebieden;
- voorbereiden van een drietal werksessies per maastraject, die gezamenlijk met de regio in fase 2 uitgevoerd worden;
- de in IVM geïnventariseerde maatregelen nader concretiseren.

Tijdens deze fase moest ook duidelijkheid ontstaan over de besluitvorming rond enkele verwante projecten: de noodoverloopgebieden en de lange termijn opgave binnen PKB Ruimte voor de rivier. Deze moesten in fase 2 als basis dienen. Uiteindelijk werden beide beslissingen na afloop van IVM2 genomen en bleef er tijdens het project onzekerheid bestaan over de uitgangssituatie voor IVM2.

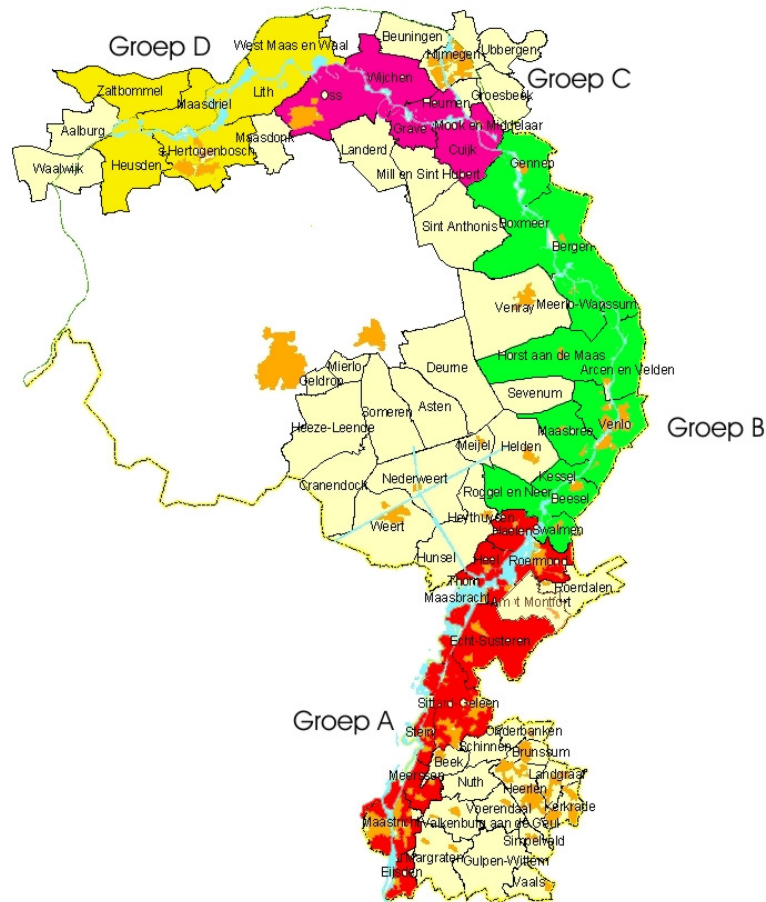
Fase 2 (oktober 2004 t/m maart 2005)

Deze fase diende ter uitvoering van de in totaal 16 werksessies samen met de regio langs de Maas in Limburg, Brabant en Gelderland. Om in de werksessies niet met teveel mensen tegelijk aan tafel te zitten, zijn de gemeentes langs de Maas opgedeeld in vier geografische groepen, ook 'trajecten' genoemd¹¹ (zie Figuur 5):

A. Eijsden t/m Healen (11 gemeenten)

¹¹ De benaming 'trajecten' creëert mogelijk verwarring, omdat er in IVM1 8 landschappelijke trajecten onderscheiden werden (1 t/m 8).

- B. Swalmen t/m Gennepe (12 gemeenten)
 - C. Cuijk t/m Druten (8 gemeenten)
 - D. West Maas en Waal t/m Heusden (7 gemeenten)
- Behalve deze gemeenten werden andere regionale organisaties uitgenodigd (zie hoofdstuk 4).



Figuur 5 Bij IVM betrokken Maasgemeenten en de groepsindeling werksessies IVM 2¹²

Per groep worden drie werksessies georganiseerd. De opbouw van de werksessies is:¹³

1. sessie (informereren en laten informereren): informereren over het probleem, polsen hoe men in de regio denkt over de lange termijn ontwikkelingen langs de Maas, eerste reacties mee nemen, visies op rivierbeheer, eventueel lopende projecten inventariseren, nog niet geïnventariseerde maatregelen meenemen, elkaar leren kennen, het verleden een plaats geven, vertrouwen in elkaar krijgen, visie ontwikkelen voor wat over de komende 1 ½ jaar bereikt moet zijn.

Resultaat: eerste aanzet geïnformeerd regionaal netwerk en geïnformeerde projectpartners.

¹² Figuur 1, memo PG IVM 2004-4: De Gemeenten - resultaten van de tour langs de Maasgemeenten

¹³ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p.13

2. sessie (oriëntatie en creatie): per maastraject (4 trajecten) inzoomen op de maatregelen en aan de hand van de in IVM beschreven strategieën een beeld krijgen van zowel de mogelijkheden, maar ook bedreigingen in de streek. Hier worden dus naast de afwegingen op strategisch niveau ook lokale belangen, alsmede de kosten en baten van realisatie in de discussie betrokken. Aan de hand van de blokkendoos van de Maas (ontwikkeld in IVM 1) kunnen de hydraulische effecten ter plekke in beeld worden gebracht. Door geschikte middelen, b.v. kaartmateriaal worden de mogelijke verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit zichtbaar gemaakt.

Resultaat: Overzicht van de knelpunten en de mogelijkheden op lokaal niveau.

3. sessie (creatie en commitment): de opbrengsten en resultaten van de 1e en 2e sessie worden terug gekoppeld. Er wordt gepolst, of de resultaten de deelnemers aanspreken, en of de meningen zijn veranderd t.o.v. sessie 1. Tussen sessie 2 en sessie 3 worden de resultaten uit de 2e sessie gebruikt voor het maken van een maatregelenpakket voor de hele Nederlandse Maas. Hierbij worden deelnemers van de 1e of 2e sessie actief betrokken. In sessie 3 wordt ook, naast de resultaten op trajectniveau, het totale pakket voorgesteld en besproken.

Resultaat: een pakket van maatregelen, die t.o.v. IVM zijn ingeperkt. Hierbij zijn op- en aanmerkingen over de aparte maatregelen integraal onderdeel geworden van het pakket.

Fase 3 (april 2005 t/m september 2005)

De uitkomsten uit fase 2 dienden als input voor het schrijven van het eindadvies IVM2. Ook zou aan het begin van fase 3 een terugkomdag geregeld worden waar alle deelnemers aan de 3 werksessies worden uitgenodigd om het concrete voorstel van kansrijke maatregelen voor aanwijzing als reserveringsgebied te bespreken.

In de volgende twee hoofdstukken beschrijf ik in detail hoe de uitvoering van dit programma eruit zag. Ik doe dat aan de hand van de volgende twee vragen die ik in hoofdstuk 1 heb geïntroduceerd:

Hoe verloopt de verweving van belangen in besluitvorming in integraal waterbeheer?

Hoe verloopt de verweving van expertise in besluitvorming in integraal waterbeheer?

Hoofdstuk 4 Verweving van belangen in IVM2

In de opdracht voor IVM2 vroeg de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat aan Directie Limburg van Rijkswaterstaat om haar te adviseren over de manier waarop ‘een integrale en duurzame aanpak van hoogwaterbescherming langs de Nederlandse Maas op de lange termijn’¹ geregeld zou kunnen worden, inclusief ‘passende juridische procedures’². ‘Veel vragen zijn [in IVM1] beantwoord: hoeveel water op ons af komt en wat het betekent voor mensen en hun omgeving als de Maas de ruimte krijgt. Het is de opgave [voor IVM2] om keuzes te maken voor gebieden waar rivierverruiming op termijn aan de orde kan zijn’³. Om deze opdracht uit te voeren werd een plan van aanpak opgesteld met onder andere een werkprogramma (zie 3.3). In hoofdstuk 4 bespreek ik uitgebreid hoe dit plan tot stand kwam, wat er gebeurde bij de uitvoering en welke gevolgen dit had voor het vervullen van de opdracht.

In IVM2 hebben mensen uit allerlei organisaties meegewerkt om de opdracht uit te voeren. Voor sommigen was het een dagtaak, anderen namen deel aan een of twee vergaderingen. In dit hoofdstuk beantwoord ik de vraag hoe belangen in IVM2 geïntegreerd werden. Ik beschrijf de opzet van het project, hoe de samenwerking tussen de deelnemers verliep, welke moeilijkheden optraden, en hoe deze werden opgelost. Hierbij komt af en toe een inhoudelijk onderwerp ter sprake, omdat in de praktijk inhoud en proces onscheidbaar verweven zijn. Het zijn zuiver analytische redenen waarom ik beide hier scheid. De inhoudelijk-technische punten behandel ik uitgebreid in hoofdstuk 5 wanneer ik de integratie van expertise bekijk. Daarbij gaat het met name om de maatregelen, de rivierkundige expertise en ruimtelijke kwaliteit.

4.1 Doelstelling: een gedragen resultaat

Op een enkele uitzondering na was de bevolking in het IVM2 studiegebied niet betrokken bij het project. Hoewel zij qua aantal de grootste relevante sociale groep zijn, blijven zij hier vrijwel onzichtbaar omdat ik mij beperk tot wat er in IVM2 gebeurde. Tegelijkertijd was hun mening op het eerste oog belangrijk voor IVM2: de opdracht voor IVM2 werd namelijk tijdens het project vertaald naar het zoeken van een ‘zo gedragen mogelijke oplossing’ (zie 4.3.2). De vraag naar draagvlak speelde in IVM2 dus een grote rol en kan gezien worden als derde impliciete doelstelling, naast de twee expliciete doelstellingen ‘veiligheid’ en ‘ruimtelijke kwaliteit’ die in hoofdstuk 5 aan bod komen.

Zoals de projectleider uitlegt was IVM2 georganiseerd rond het verkrijgen van draagvlak door middel van werksessies met de regio: ‘We hebben het uitgebreid gehad over ‘zo gedragen mogelijk’ Dat is volgens mij de kern van de vraag hoe wij de werksessies gaan inrichten. De vraag is: wat mogen ze wel, wat mogen ze niet, wat kunnen ze, en wat heeft dat voor invloed op het rapport uiteindelijk. Wij hebben “zo gedragen mogelijk” gedefinieerd als: “samen denken over de oplossingen”, terwijl het doel wel hard is’⁴. Hij geeft hier het belangrijkste

¹ IVM2 Plan van Aanpak (2004) p.6

² *ibid.* p.6

³ *ibid.* p.6, IVM2 Plan van Aanpak, 2004

⁴ IVM2 projectleider, kernteam overleg 14 mei 2004, Roermond

thema van dit hoofdstuk aan: wie mag waarover meebeslissen. De ‘ze’ uit dit citaat zijn degenen die in de werksessies meedoen en volgens de projectleider mogen zij dus meedenken over oplossingen, maar ‘het doel’ is hard, en dus al bepaald. Met dit harde doel bedoelde hij ‘veiligheid tegen overstromingen’.

Naast de algemene vraag hoe de relevante sociale groepen betrokken werden bij IVM2 roept bovenstaande introductie een aantal specifieke vragen op:

- wat betekent in IVM2 ‘zo gedragen mogelijk’?
- waarom was het voor de opdrachtgever belangrijk dat het resultaat zo gedragen mogelijk zou zijn?
- hoe belangrijk is draagvlak in vergelijking met de andere doelstellingen?
- hoe werken de relevante sociale groepen samen om een zo gedragen mogelijk resultaat te krijgen, en wat zijn daarbij breekpunten?
- wie bepalen of het resultaat gedragen is, en hoe bepalen zij dit?

De beantwoording hiervan komt in dit hoofdstuk aan de orde. Dit hoofdstuk laat ook zien waar de wens voor draagvlak vandaan kwam, en op welke manier dit het proces beïnvloedde. De manier waarop draagvlak geïnterpreteerd wordt, komt namelijk tot uitdrukking in het procesontwerp van IVM2. Hierin worden aan elk van de relevante sociale groepen rollen toegekend, en wordt een proces ontworpen om hen te laten deelnemen aan het project. Dit ontwerp (het plan van aanpak) komt aan de orde in 4.3.

Bij uitvoering van het geplande proces door middel van werksessies worden de ingebouwde limieten aan het belang van draagvlak zichtbaar als blijkt welke relevante sociale groepen mogen mee beslissen over de doelstellingen, uitgangspunten en werkwijze (4.4). Dit wordt nog duidelijker bij het schrijven van het advies (4.5). In 4.6, 4.7 en 4.8 analyseer ik het proces in IVM2 naar aanleiding van bovenstaande vragen.

4.2 Relevante sociale groepen in IVM2

In het IVM2 Plan van Aanpak worden de ‘partijen’ in het project benoemd als:

- nationale overheden: DG Water, RWS DLB, VROM, LNV;
- regionale overheid: provincies en waterschappen;
- lokale overheid: gemeenten;
- overige structuren: belangenorganisaties, dorpsraden, buurtverenigingen, individuele burgers.¹

Elk van deze partijen is een ‘relevante sociale groep’ (Bijker, 1995)². Dit zijn alle groepen die relevant zijn om te kunnen begrijpen wat heeft plaatsgevonden in het project. De deelnemers aan het project geven zelf aan wie hiertoe gerekend moeten worden:

- de relevante sociale groepen worden in het plan van aanpak genoemd;
- ontbrekende groepen kunnen door werksessie deelnemers alsnog aangevuld worden.

Tijdens het project werken deze relevante sociale groepen in allerlei combinaties samen; in 4.4.2 beschrijf ik deze uitgebreid. Ik noem de partijen hier ‘relevante sociale groepen’, en niet ‘belanghebbenden’ of ‘stakeholders’. Strikt genomen zijn deze laatste termen correct, want iedereen die meedoet heeft een belang bij het project: omdat hij/zij de mening van een organisatie vertegenwoordigt, omdat er een betaalde opdracht, en dus inkomen, uit voortkomt,

¹ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p. 9

² Het concept is geïntroduceerd door Bijker (1995). De hierna volgende beschrijving van het begrip is gebaseerd op deze tekst.

of omdat een goed resultaat voor zijn/haar carrière van belang is. In de gebruikelijke betekenis worden deze termen echter vaak beperkt tot groepen die door een besluit voor- of nadelen zullen ondervinden, maar zelf nauwelijks meebeslissen, ‘het publiek’ of ‘de bevolking’. Omdat ik hier de bijdrage van alle partijen wil bespreken is een neutrale term te verkiezen, vandaar dat ik spreek over ‘relevante sociale groepen’.

Deze relevante sociale groepen vervullen verschillende rollen in de projectorganisatie van IVM2: als opdrachtgever, stuurgroep, projectgroep, werkgroepen, etc. De toewijzing van deze rollen is uiteraard ook een van de uitkomsten van het ontwerpproces en niet het begin ervan, maar om uit deze cirkelredenering te ontsnappen is het is een goede ingang voor de beschrijving: over de projectorganisatie was namelijk nauwelijks discussie.

4.2.1 Opdracht, opdrachtgever en opdrachtnemer

De opdrachtgever van IVM2 is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), ‘in nauwe afstemming met de ministeries van VROM en LNV’³. Binnen het Ministerie van V&W wordt de verantwoordelijkheid voor IVM2 gedelegeerd aan het Directoraat Generaal Water (DG Water). Binnen DG Water houdt één persoon zich bezig met IVM2. Omdat zij de opdrachtgever vertegenwoordigt, als agendalid in de stuurgroep, speelt zij een speciale rol in het IVM2 project. Dit is ook haar taak: ‘Het directoraat-generaal Water zal het proces op strategische hoofdlijnen sturen [...]’⁴. Zij heeft voor het bepalen van die hoofdlijnen o.a. overleg met de staatssecretaris van V&W. In allerlei overleggen binnen IVM2 wordt dan ook regelmatig verwezen naar ‘de STAS’ (=staatssecretaris): vindt zij het voorstel acceptabel? Kan zij iets met het advies? De beoordeling of dit zo is gebeurt voor een groot deel door de vertegenwoordiger van DG Water, en zij heeft daarmee een belangrijk argument om besluiten in IVM2 te beïnvloeden.

Dat de vertegenwoordiger van DG Water potentieel een grote invloed kan hebben, wordt bij het voorbereiden van het project in het kernteam⁵ als mogelijk probleem benoemd: ‘De contactpersoon van DG Water spreekt namens de STAS in de stuurgroep. Gaat die zich er niet ook apart mee bemoeien, zo van: dit is wat wij willen? Dat gebeurt namelijk nogal eens.’ De projectleider meent dat het zo’n vaart niet zal lopen: ‘Zij mag het in de stuurgroep zeggen. Wat jij bedoelt, is in IVM nog niet gebeurd. RWS bewaakt de doelstelling van DG Water [en dus hoeft DG Water zich er niet extra mee te bemoeien]’⁶. Het zal blijken dat dit een te optimistische inschatting was, met name in fase 3 van het project. Dan blijkt dat DGG Water het niet aan RWS overlaat om haar doelstelling te bewaken.

De opdrachtnemer is Directie Limburg van Rijkswaterstaat (RWS DLB)⁷. Na ontvangst van de opdracht gingen de IVM1 projectleider en IVM1 projectsecretaris aan de slag om het eerste concept van het plan van aanpak voor IVM2 te schrijven, in overleg met een paar collega’s. Na enkele verbeteringslagen, ook n.a.v. overleg met de projectgroep, wordt versie 4.1 van dit plan goedgekeurd door de stuurgroep⁸. Dit plan is het projectontwerp waarover hierboven gesproken werd.

³ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p. 9

⁴ *ibid.* p. 9

⁵ samenstelling en rol van kernteam, stuurgroep en projectgroep komen later in dit hoofdstuk aan bod

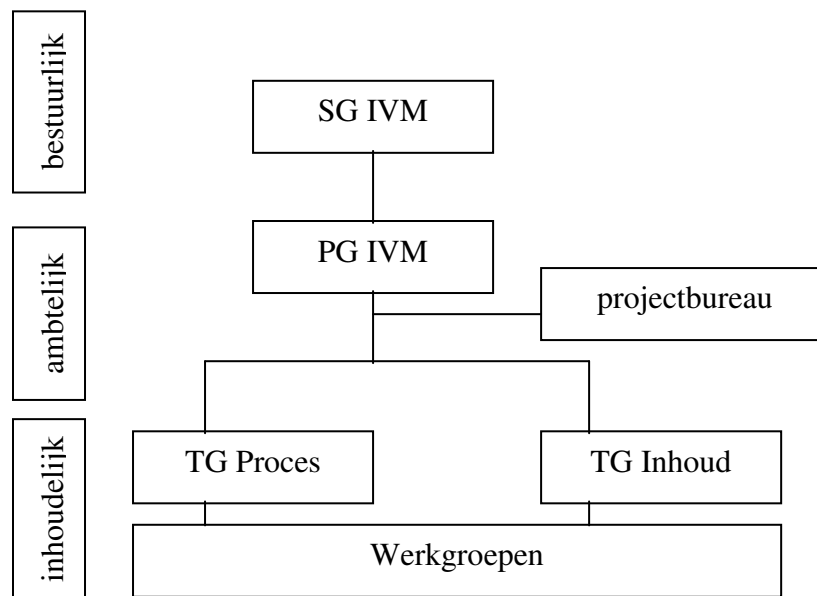
⁶ RIZA teamleider, kernteam overleg 14 mei 2004, Roermond

⁷ Formeel is het de Directeur-Generaal Water die de Directeur-Generaal Rijkswaterstaat de opdrachten voor het plan van aanpak en voor de studie IVM2 verleent. De Directeur-Generaal Rijkswaterstaat speelt de opdracht door aan de HID van RWS DLB, die hem weer doorspeelt aan de relevante afdeling, etc.

⁸ stuurgroep vergadering van 10 december 2003, ‘s Hertogenbosch

4.2.2 Stuurgroep en projectgroep

Figuur 6 laat de formele projectorganisatie zien zoals deze aan het begin van IVM2 is gedefinieerd. De stuurgroep bestaat uit bestuurders en hoge ambtenaren: de gedeputeerden van de drie provincies, dijkgraven en voorzitters van waterschappen, wethouders van drie gemeenten (uit elke provincie één), de voorzitter van de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten, directeurs van relevante afdelingen van RWS DLB, VROM en LNV, de vertegenwoordiger van DG Water, de IVM2 projectleider. Bij de formele taken van de stuurgroep hoort het formuleren van het advies aan de Minister van V&W, het creëren van bestuurlijk draagvlak, en het aansturen van de projectgroep. De voorzitter is de HID van RWS DLB. In de stuurgroep hebben ook andere hoogwaterprojecten en beleidsontwikkelingen een prominente plaats op de agenda. Met name de provinciale gedeputeerden nemen deel aan diverse andere (nationale) discussies, en kunnen dus ook in die context invloed proberen uit te oefenen op de voorwaarden waarbinnen IVM2 uitgevoerd wordt.



Legenda: SG = stuurgroep; PG = projectgroep; TG = themagroep
 NB: het projectbureau wordt in IVM2 'kernteam' genoemd.

Figuur 6 projectorganisatie IVM2⁹

In de projectgroep zijn dezelfde organisaties als in de stuurgroep vertegenwoordigd door een ambtenaar. De voorzitter is niet formeel aangewezen maar in de praktijk zit de IVM2 projectleider meestal de vergaderingen voor en organiseert deze. Overigens namen leden van de projectgroep ook deel aan het overleg met de regio in de werksessies, en aan de werkgroep 'reserveringen' (zie hieronder). De projectgroep heeft als taken o.a. het faciliteren en bewaken van proces, planning en budget; het uitwerken van de taakstelling en definiëren van uitgangspunten t.a.v. de oplossingsrichtingen, het ontwikkelen van toetsingscriteria, kaders stellen voor de themagroepen, etc.: het ontwerpen en uitvoeren van het project.

⁹ Figuur 2-1, p.17, IVM2 Plan van Aanpak, 2003

Van de ongeveer 30 gemeenten in het gebied zijn in eerste instantie twee, en tegen het eind van het project zes, in de projectorganisatie vertegenwoordigd. De gemeente Lith neemt als enige gemeente deel aan de projectgroep en vertegenwoordigt de Brabantse gemeenten. In de stuurgroep doet in eerste instantie alleen Venlo mee. Bij de tweede stuurgroep vergadering is ook de gemeente West Maas en Waal aanwezig, en Grave is uitgenodigd. Daarna komen ook Den Bosch en Roermond erbij. De gebrekkige vertegenwoordiging van de gemeenten was een steeds terugkomend punt in de projectgroep vergaderingen: idealiter zou uit elke provincie één gemeente aanwezig moeten zijn, informatie doorgeven en als aanspreekpunt fungeren voor de andere gemeenten in die provincie. Uiteindelijk is het, ook na overleg met de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten, dus gelukt om in ieder geval in de stuurgroep een grotere vertegenwoordiging van gemeenten te krijgen. Dit is belangrijk, want ‘de stuurgroep bepaalt uiteindelijk wat in het rapport komt. Het hangt van hen af of wat de regio zegt erin komt. [...] De gemeenten zitten ook in de stuurgroep. Het is aan hen om [hun vertegenwoordiging] goed te organiseren’¹⁰.

De nationale en regionale overheden zijn dus alle vertegenwoordigd in de stuurgroep en de projectgroep, plus sommige lokale overheden (gemeenten). Formeel worden in deze twee organen de beslissingen binnen IVM2 genomen resp. voorbereid. In de praktijk is het een kleine groep RWS ambtenaren die het grootste deel van het denk- en schrijfwerk doen, bijgestaan door vakexperts. Hierover gaat de volgende paragraaf.

4.2.3 Projectleider en kernteam

De IVM2 projectleider is in dienst bij RWS DLB. Hij was ook projectleider van IVM1, en kan de ervaring die hij daarin heeft opgedaan gebruiken in IVM2. Zoals gezegd heeft hij samen met de IVM1 projectsecretaris het eerste concept van het plan van aanpak voor IVM2 geschreven en daarna definitief gemaakt met hulp van de projectgroep. Na de goedkeuring van het plan van aanpak door de stuurgroep eind 2003 huurt RWS DLB het RIZA in om een groot deel van het inhoudelijke werk te doen en om de werksessies te organiseren. Binnen het RIZA wordt hiervoor een projectleider aangewezen, die ik in het vervolg ‘RIZA teamleider’ zal noemen.

Na goedkeuring van het plan van aanpak ging het kernteam (‘projectbureau’ in Figuur 6) aan de slag met de gedetailleerde invulling van het project. In dit kernteam deden mee: de IVM2 projectleider, de RIZA teamleider, de voorzitter themagroep inhoud¹¹ en de plaatsvervangend projectleider (beide van RWS DLB). De RIZA teamleider vertegenwoordigt in zekere zin de experts die in IVM2 meewerken; dit zal o.a. in 0 duidelijk worden.

Als het project eenmaal op gang is (fase 2), vergadert het kernteam niet meer in deze samenstelling. Kernteam leden blijven wel regelmatig overleggen: in de werkgroep ‘werksessies’, bij de briefing en evaluatie voor en na elke werksessie, en wanneer het verder nodig is. Ook de dagvoorzitter van de werksessies heeft een belangrijke stem bij het nadenken over en concretiseren van het de aanpak. In de laatste fase van het project (het schrijven van het advies) is de projectcoördinatie en afronding in handen van de projectleider en de voorzitter themagroep inhoud, met een belangrijke inbreng van de vertegenwoordiger van DG Water.

¹⁰ kernteam bijeenkomst 14 mei 1004, Roermond

¹¹ In december 2004 is er van persoon gewisseld i.v.m. verandering van baan van de eerste voorzitter. Vanaf dat moment is de voorzitter themagroep inhoud een externe adviseur, die in IVM1 deze functie ook een deel van de tijd vervulde.

De projectleiding was dus in handen van een wisselend groepje mensen, aangestuurd door de projectleider.

De verdeling van verantwoordelijkheden binnen het kernteam is niet vanaf het begin duidelijk, wat tot frustraties leidt. De rollen van verschillende RWS diensten worden op papier vastgelegd in een interne memo:

- RIZA [...] ondersteunt en adviseert DLB met betrekking tot de inhoudelijke lijn en opzet van de werksessies en draagt bij aan de uitvoering van de inhoudelijke aspecten [...]
- RWS DLB bewaakt de randvoorwaarden.
- RWS DLB faciliteert, ondersteunt en organiseert het proces.
- RWS DLB levert deskundigheid ten aanzien van rivierkundige berekeningen en ruimtelijke samenhang voor het gehele beheersgebied.¹²

Hieruit lijkt het duidelijk dat RWS DLB ‘de baas’ is, en het RIZA ondersteunt. Het blijkt echter in het vervolg dat verschil van mening bestaat over de verantwoordelijkheid en het gezag dat bij ‘adviseren’ hoort. Tijdens een kernteam vergadering¹³ ontstaat een meningsverschil over de respectievelijke rollen, inclusief wie uiteindelijk beslissingen neemt. Naar aanleiding hiervan wordt uitgesproken dat de projectleider het laatste woord heeft. De RIZA teamleider vertelt later: ‘De aanpak van dit soort planprojecten is vaak gelijk, alleen de manier waarop je als RIZA betrokken wordt is soms anders. Dat heeft voor een deel te maken met de mensen die het project doen, en voor een deel met de directie zelf. Je hebt directies die heel sterk op de uitvoering zitten en ook heel sterk op de inhoud, en je hebt directies die dat helemaal niet hebben. Die b.v. alleen het management doen, zorgen dat de boel geregeld is, en de uitvoering helemaal aan derden overlaten. Dus elke keer als je ergens komt moet je uitvinden wat de wens is ten aanzien van onze rol en positie’¹⁴. Met andere woorden: je moet de situatie leren kennen.

4.2.4 Themagroepen, werkgroepen en experts

Volgens het plan van aanpak hadden de twee themagroepen uit het organogram (Figuur 6) als respectievelijke taken:

- ‘De themagroep proces zorgt voor een eenduidig procesvoorstel en bewaakt de voortgang van het proces. Hierbij hoort ook de communicatieve afstemming zowel intern als extern.
- De themagroep inhoud coördineert alle inhoudelijke werkzaamheden. Hieronder vallen rivierkundige, ecologische, maatschappelijke, economische, internationale of juridische vraagstukken’¹⁵.

In de praktijk zijn geen themagroepen samengesteld, want deze werkzaamheden zijn op een andere manier georganiseerd, o.a. door het RIZA een opdracht te verlenen. Wel is vanuit RWS DLB een voorzitter themagroep inhoud aangewezen, zijn/haar werkzaamheden zijn in hierboven besproken. Het werk van de themagroep proces werd in de praktijk gedaan door degenen die de projectleider hiervoor mobiliseerde: eerst het kernteam, later een wisselend groepje.

De RIZA teamleider heeft vervolgens medewerkers van verschillende andere organisaties ingehuurd als expert: rivierkundigen van het adviesbureau HKV en intern van het RIZA, een

¹² ‘Inhoudelijke lijn werksessies IVM2 op hoofdlijnen: van doelstelling naar eindresultaat in drie stappen’, 18 juni 2004

¹³ van 14-5-’04

¹⁴ interview RIZA teamleider, 20 mei 2005, Lelystad

¹⁵ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p.20-21

participatieadviseur van de RWS Bouwdienst, experts ruimtelijk ontwerpen van bureau Nieuwland en intern van het RIZA. De rivierkundige van HKV en de ruimtelijk ontwerper van bureau Nieuwland hebben het grootste deel van het werk gedaan; de experts van het RIZA werden voornamelijk bij de werksessies ingeschakeld als meer mensen met dezelfde expertise nodig waren.

Een werkgroep ‘reserveringen’ werd opgezet vanuit de projectgroep, om de manier van reserveren voor de lange termijn en de consequenties hiervan in beeld te brengen; hieraan deden ambtenaren van provincies en RWS DLB. Daarnaast hield een werkgroep ‘werksessies’ zich bezig met het in detail organiseren van de werksessies; deze bestond uit de RIZA teamleider, kernteam leden en een adviseur van de RWS Bouwdienst.

4.2.5 De regio: deelnemers aan de werksessies

Het grootste deel van de geïdentificeerde partijen wordt uitgenodigd om deel te nemen aan de werksessies: dit wordt verder in IVM2 ‘de regio’ genoemd. ‘Deze omvat de regionale en lokale overheden en de overige structuren. Inbegrepen bij de groep regio is verder RWS DLB als vertegenwoordiger van de Minister van V&W in de regio en als beheerder van de Maas’¹⁶. Tot ‘de regio’ behoren dus binnen IVM2:

- van de nationale overheden: RWS DLB;
- de regionale overheid: provincies en waterschappen;
- de lokale overheid: gemeenten;
- sommige ‘overige structuren’: belangenorganisaties, burgervertegenwoordiging¹⁷.

De regionale overheden zijn in de werksessies meestal vertegenwoordigd door degene die in de projectgroep zit, maar soms is (ook) een provincieambtenaar met een ander specialisme aanwezig, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening. De deelnemers aan de werksessies vanuit RWS DLB zijn medewerkers van dienstkringen, Maaswerken en het regiokantoor zelf. De volgende belangenorganisaties worden uitgenodigd: natuurorganisaties, kamers van koophandel, recreatieve organisaties (vissers en waterrecreatie) en land- en tuinbouw organisaties. Van de laatste komt geen enkele afgevaardigde naar IVM2 de werksessies; de vertegenwoordiging van de andere belangenorganisaties wisselt per traject.

Dorpsraden, buurtverenigingen en individuele burgers werden op twee uitzonderingen na niet uitgenodigd voor de werksessies. Dit is het gevolg van de manier waarop het kernteam heeft geïdentificeerd welke groepen van belang zijn. ‘We hebben aan gemeentes gevraagd welke organisaties volgens hen erbij moeten betrekken. Daar komt nauwelijks een antwoord op. Eén keer hebben we twee adressen gekregen [...] dat waren de twee belangenvereniging ontgroningen Maaswerken’¹⁸. Deze belangenverenigingen worden dan ook uitgenodigd voor de werksessies in traject A; in de andere trajecten zijn bewoners niet anders dan via de genoemde organisaties en overheden vertegenwoordigd. De projectgroep meent met de projectleider dat ‘de burgers worden vertegenwoordigd in de belangenorganisaties’¹⁸, en gaat niet verder op zoek naar directe betrokkenheid van de bewoners.

Aan het eind van het project blijkt dat de stuurgroep het ook niet nodig vindt om het algemene publiek in te lichten over IVM2: een bijeenkomst waar de gemeenten worden uitgenodigd is

¹⁶ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p. 10

¹⁷ *ibid.* p. 9

¹⁸ kernteam overleg, 14 mei 2004, Roermond

volgens hen voldoende¹⁹. Er lijkt dus consensus te zijn dat directe burgervertegenwoordiging niet nodig is om een zo gedragen mogelijke oplossing te formuleren. In de context van de moeilijkheden die de Maaswerken heeft ondervonden, juist door tegenwerking van diezelfde burgergroeperingen, lijkt dit vreemd. Ook bij de bewoners zelf is in het algemeen weinig enthousiasme om mee te praten; de tijdschaal waarnaar IVM2 kijkt, lijkt hier mee te spelen. De voorzitter van het Bewoners Overleg Maasdal, een van de bewonersorganisaties die met de Maaswerken in overleg is, meent dat ‘het meepraten hier onze taak niet is, want wij zijn bezig om nu onze omgeving te verdedigen’²⁰. De uitzondering is de Vereniging Federatief Verband tegen Ontgrindingen in Born (VFVtOB), die de werksessies uitgebreid voorbereidt en actief meepraat.

4.2.6 Thematische bijeenkomsten

Naast vergaderingen van bovenstaande organen werden ad hoc bijeenkomsten georganiseerd rond een bepaald thema; wie daarvoor werd uitgenodigd bepaalde de projectleiding per keer. Ook op deze manier worden de relevante sociale groepen bij het project betrokken. Voorbeelden zijn het toetsingskaderoverleg dat op instigatie van deelnemers aan de werksessies in Venlo is georganiseerd, de technische bijeenkomst Sobek voor de projectgroep, het ontwerp-atelier voor het kernteam en de experts. Van het overige bilaterale (voortgangs-)overleg blijft het meeste onzichtbaar in dit rapport.

4.3 De start van IVM2: van plan van aanpak naar werkprogramma (fase 1)

Het idee dat IVM1 niet de laatste stap was van het opstellen van een advies over te nemen maatregelen ontstond al tijdens het IVM1 project; de vraag was met name hoe de regio op de voorstellen zou regeren. Over deze vraag werd wel nagedacht in IVM1: de themagroep communicatie was ‘erop gericht is de probleemstelling en de wijze van aanpak op een open en gericht wijze uit te dragen’²¹. Ook werd een klankbordgroep opgezet, met als taken o.a. de inbreng van diverse belangen en de beoordeling van de resultaten. De bedoeling was hiermee het draagvlak te bevorderen; de klankbordgroep functioneerde echter niet naar wens.²² Deze activiteiten waren dus blijkbaar niet voldoende: ‘We realiseerden ons terwijl we bezig waren [met IVM1] dat we geen pakket konden maken zonder de regio in te gaan. [...] Het is zo ontstaan: de stuurgroep wilde niet verder gaan, tot het niveau waar wij nu bezig zijn, want ze hadden geen gevoel wat de regio zou denken. Het besluit is toen niet voldoende hard geworden’²³.

Het is dan ook de bedoeling dat in het vervolg op IVM1, dat is IVM2, bestuurlijke keuzes gemaakt worden, oftewel een ‘harder’ besluit genomen wordt: ‘Met dit rapport wordt een discussie afgesloten, maar wat de stuurgroep betreft wordt tegelijk een nieuwe gestart. De in IVM opgedane kennis biedt een solide basis voor een concretisering. En dan komen ook de bestuurlijke consequenties van keuzes om de hoek kijken’²⁴. Het kernwoord voor het vervolg was: de regio. Echter: hoe betrek je de regio? Het kernteam gaat hierover nadenken nadat de projectgroep enige ideeën heeft geleverd. Het plan van aanpak staat al vast, nu gaat het om de concrete invulling ervan.

¹⁹ stuurgroep vergadering 16 januari 2006, Den Bosch

²⁰ werksessie 2 Sittard

²¹ IVM1 Plan van Aanpak, 2001

²² intern memo ‘Evaluatie IVM’, juni 2003

²³ interview projectleider, 20 maart 2005, Maastricht

²⁴ J. Teders, Hoofd Ingenieur Directeur van RWS DLB, Voorwoord IVM1 Hoofdrapport (2003)

4.3.1 Stellingname van de stuurgroep

Allereerst beschrijf ik kort de bestuurlijke situatie waarin IVM2 begint, omdat dit een bepalende factor blijkt in het uiteindelijke resultaat. De meningen van de IVM2 stuurgroep²⁵ over IVM1 en het gewenste vervolg worden duidelijk uit brieven die de provincie Limburg en de provincie Gelderland aan de staatssecretaris sturen, en uit het verslag van de eerste IVM2 stuurgroep vergadering. Overigens is mijn informatie over wat binnen de stuurgroep gebeurde beperkt tot de formele verslagen: de stuurgroep wilde geen observatie van de vergaderingen. Een wethouder meent dat dit aangeeft dat ‘dat dus waarschijnlijk de plek is waar de problemen optreden.’

Gedeputeerde Staten van Limburg leggen in hun brief aan de Staatssecretaris hun standpunt uit. Dit blijft in grote lijnen hetzelfde tijdens het project, en wordt bij veel gelegenheden ingebracht door de ambtenaar van de provincie Limburg. Zij maken zich wel degelijk zorgen over hogere afvoeren die door klimaatsverandering zouden ontstaan, maar zij vinden dat oplossingen eerst gezocht moeten worden in vasthouden van de extra afvoer bovenstreams, d.w.z. in Frankrijk en Wallonië. Limburg doet namelijk al veel, in de vorm van de Maaswerken: ‘[die] betekenen voor de komende 15 jaar forse ingrepen in het Limburgse Maasdal. Daarnaast betekent het relatief lage beschermingsniveau dat [...] Limburg fungeert als een soort overloopgebied voor Noord Brabant en Gelderland’²⁶. Zij menen dat ‘de ontwikkelde strategieën laten [...] zien dat het mogelijk is de maatregelen in Nederland tot het winterbed te beperken en tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. [...] Gelet hierop achten wij het niet opportuun om over te gaan tot reservering van gebieden buiten het winterbed. Het legt een claim op gebieden en beperkt ontwikkelingsmogelijkheden.’ Ook willen zij dat de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier geëvalueerd wordt, omdat deze in hun ogen het gebruik van het winterbed te veel beperken. De Staatssecretaris gaat hier in haar reactie volgens hen niet voldoende op in: ‘Wij moeten helaas constateren dat het belang van deze internationale benadering in de brief van de Staatssecretaris [...] minder hoog wordt opgenomen dan overeenstemt met het advies van de stuurgroep [...]. De stuurgroep adviseert een herijking van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier teneinde de ruimtelijke kwaliteit te kunnen bevorderen. Helaas gaat de Staatssecretaris voorbij aan dit advies’²⁷.

Gedeputeerde Staten van Gelderland spreken in hun brief aan de staatssecretaris hun zorgen uit dat zij wil wachten met het nemen van maatregelen totdat een hogere afvoer werkelijkheid is geworden: dit vinden zij te laat, nu moet geanticipeerd worden²⁸. Het zal echter blijken dat zij volledig op dit standpunt terug komen als het voorkeurspakket maatregelen bevat die de provincie Gelderland niet acceptabel vindt. Dan zeggen zij dat een verhoogde afvoer eerst bewezen moet zijn voordat er verder plannen worden gemaakt: dit is exact wat zij de staatssecretaris voor het begin van IVM2 verwijten.

Blijkens de notulen van de eerstvolgende stuurgroep vergadering was niet alleen Limburg ‘teleurgesteld over de reactie van de Staatssecretaris’ (anoniem gemaakte citaten): ‘[...] vindt, dat de brief een heel voorzichtige reactie op het advies is en terughoudend om actie te ondernemen.’ ‘[...] geeft aan dat hij is teleurgesteld over de reactie van de Staatssecretaris. Volgens hem spreekt geen enthousiasme vanuit de brief. Gevoelsmatig heeft voor hem IVM in den Haag geen prioriteit. Tegenstrijdig hiermee is, dat nu wel met [...] IVM2 doorgestart zal

²⁵ De samenstelling van de stuurgroep in IVM2 hetzelfde als in IVM1

²⁶ GS Limburg, brief 2003/10565, 18 maart 2003

²⁷ GS Limburg, brief 2003/30459, 15 juli 2003

²⁸ GS Gelderland, brief MW2003.40015, 14 oktober 2003

worden.’ ‘[...] vindt de reactie een te vaag verhaal. Het blijven volgens hem vragen open over de afstemming en de juridische problemen. Verder had hij meer over de vervolgstappen betreffende boven- en benedenstroomse afstemming verwacht’²⁹. Het was de bedoeling dat alle deelnemende partijen een intentieverklaring zouden tekenen, maar als enige partij wil de provincie Limburg dit niet. De redenen zijn hierboven uitgelegd. Echter, ‘de provincie doet wel mee en ziet de noodzaak ervan in, ze kan zich vinden in de uitgesproken intenties’³⁰. Ondanks het ontbreken van deze Limburgse handtekening kan IVM2 dus wel van start.

De geuite bezwaren hebben tijdens het IVM2 project gevolgen voor het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Op een gegeven moment, tegen het beoogde eind van het project, verloopt de besluitvorming moeizaam. Dit kan wellicht onder andere terug gevoerd worden op bovenstaande gebeurtenissen: ‘IVM wordt ervaren als rijksproject: de aanneming is van het rijk, het probleem is van het rijk, het zoeken naar draagvlak is een probleem van het rijk en bij problemen tussen provincies moet het rijk deze oplossen. IVM2 heeft een valse start gemaakt door de teleurstelling van de stuurgroep op de reactie van de staatssecretaris n.a.v. IVM1. [...] Zonder deze teleurstellingen te betrekken bij het vervolg is IVM2 verder gegaan. En nu blijkt dat de stuurgroep slechts een denktank is, die ‘antwoord geeft op de vragen van de Staatssecretaris’ en ‘niet van plan is met de achterban te communiceren’³¹.

Stuurgroepleden hebben dus hun eigen agenda, die soms niet overeen komt met de doelstellingen waarmee zij akkoord gingen toen zijn het plan van aanpak goedgekeurd. Een deelnemer aan de werksessies leidt hieruit af dat het belang van IVM2 wellicht minder groot is dan het lijkt, omdat op het niveau van de stuurgroep te weinig draagvlak bestaat: ‘Zo’n Vestjens [gedeputeerde van Limburg] komt in de krant met een grote kop: IVM is onzin. [...] Als je weet dat in de stuurgroep al onenigheid bestaat, en als de provincie het er niet mee eens is en roept ‘we vinden het een onzinnig plan’, dan weet je hoe het politiek ligt, dan is het nog lang niet afgekaart. [...] Dan gaat de Staatssecretaris niet beslissen’³². De stuurgroep lijkt de projectleiding het voordeel van de twijfel te geven, in plaats van een enthousiaste aanmoediging. Dit heeft wel consequenties voor een gedeelde verantwoordelijkheid, zoals in fase 3 zal blijken als er weer met de gemeenten gepraat moet worden.

4.3.2 De aftrap: de projectgroep vergadert

Op 23 maart 2004 is de eerste vergadering van de IVM2 projectgroep. Zoals gezegd is het plan van aanpak dan al goedgekeurd door de stuurgroep. Een belangrijk discussiepunt betreft het belang van ‘draagvlak’ bij het uitwerken van de opdracht. In de opdracht is de omschrijving van het gewenste resultaat over het punt ‘draagvlak’ namelijk onduidelijk: een ‘nadere selectie en concretisering moet [...] plaatsvinden van de meest geschikte maatregelen, om de Maas ook in de toekomst het toenemende rivierwater te kunnen laten verwerken’, waarbij ‘de partijen in de regio het project gezamenlijk en in onderlinge overeenstemming oppakken’³³. Wat deze laatste zin concreet betekent, moet bepaald worden.

Volgens de projectleider zijn er drie opties:

‘Optie 1: een technisch rapport met maatregelen, die zowel voor veiligheid zorgen als de ruimtelijke kwaliteit verbeteren, plus de mening [hierover] van de regio;

²⁹ anoniem gemaakte citaten uit verslag Stuurgroep vergadering 10 december 2003, ‘s Hertogenbosch

³⁰ projectgroep vergadering 23 maart 2004

³¹ interne memo DGW/RWS DLB 4 juli 2005

³² dubbelinterview gemeenteambtenaar Maasbree en projectleider Maascorridor, 30 maart 2005, Baarlo

³³ brief HKW/UI, 4 juli 2003

Optie 2: een gedragen pakket van maatregelen die zowel voor veiligheid zorgen als de ruimtelijke kwaliteit verbeteren, plus de mening [hierover] van de regio;

Optie 3: een gedragen rapport [dat niet aan beide voorwaarden hoeft te voldoen].

Bij 1 of 2 wordt voldaan aan de doelstelling veiligheid, bij 3 hoeft niet perse voldaan te worden aan de doelstelling veiligheid'³⁴.

De projectgroepleden hebben hier verschillende meningen over, maar de opdrachtgever beslist uiteindelijk: '[De vertegenwoordiger van DG Water] geeft aan dat vanuit de opdrachtgever de omschreven opdracht uitgevoerd dient te worden, dus maatregelen waar geen draagvlak voor bestaat toch opnemen met aantekening erbij (optie 2). De uiteindelijke beslissing wordt n.l. niet op gemeentelijk niveau genomen'³⁴. In het vervolg gebruikt de projectleider hiervoor de volgende formulering: 'een zo breed mogelijk gedragen oplossing'. Hiermee geeft DG Water aan dat de twee doelstellingen 'veiligheid en ruimtelijke kwaliteit' uiteindelijk belangrijker zijn dan de mening van de regio oftewel 'draagvlak'. Toch kan dit ook als derde doelstelling gezien worden. Deze keuze van DG Water is cruciaal voor de keuzes die in IVM2 gemaakt worden, en is dan ook een belangrijke reden voor allerlei discussies in de werksessies en tijdens het schrijven van het advies. Echter: deze beslissing is niet expliciet goedgekeurd door de stuurgroep, en het is achteraf de vraag of zij het hiermee eens waren: zij sturen namelijk aan op een gedragen rapport (optie 3).

In de projectgroep vergadering komt vervolgens vooral de vraag aan de orde hoe de gemeenten betrokken kunnen worden bij IVM2: dat is de ontbrekende relevante sociale groep waarvan het draagvlak gepeild moet worden. Volgens het plan van aanpak gaat het om draagvlak in 'de regio' die veel breder gedefinieerd is, o.a. inclusief de organisaties die al in de projectgroep vertegenwoordigd zijn. Deze kunnen dus al meepraten, en het gaat er nu om de gemeenten ook bij het project te betrekken. Dit zou op beperkte schaal via stuurgroep en projectgroep kunnen; het probleem van de vertegenwoordiging van de gemeenten in de stuurgroep en de projectgroep werd al besproken. Door werksessies te organiseren moet dit probleem opgelost worden, en in de uitwerking van het plan van aanpak wordt hieraan veel aandacht gegeven.

In de projectgroep wordt besloten dat de projectleider allereerst, ter voorbereiding van de werksessies, samen met iemand van de relevante provincie een kennismakingsronde langs de gemeenten maakt. De gesprekken hebben als onderwerpen: wat zijn hun ervaringen, wat zijn de plannen. De vertegenwoordiger van de provincie Limburg kondigt direct aan dat hij geen tijd heeft om bij alle overleggen aanwezig te zijn. Van Noord-Brabant komt geen reactie, en Gelderland is niet aanwezig. Uiteindelijk is het 'ronde gemeenten' uitgevoerd door de IVM2 projectleider en/of zijn plaatsvervanger. Dit versterkt de indruk dat de provincies geen medeverantwoordelijkheid willen dragen voor IVM2: 'IVM wordt gezien als rijksproject'.

In de volgende projectgroep vergadering rapporteert de projectleider over zijn ervaringen tijdens de gesprekken met de gemeenten. Er waren grote verschillen in reactie, houding, interesse en in kennis over IVM. De relatie met Rijkswaterstaat wordt in veel gemeenten als moeilijk ervaren, met name in de gemeenten die met de Maaswerken te maken hebben: 'Je krijgt heel vaak te horen: dingen worden over ons heen besloten, wij weten soms niks van dingen die gebeuren, op een gegeven moment gebeurt er wat en ons wordt niets gevraagd'³⁵. Dat de ervaringen van de gemeenten in andere RWS projecten een weerslag hebben op de bereidheid om in IVM2 mee te discussiëren ligt voor de hand, maar toch wil iedereen mee

³⁴ verslag projectgroep vergadering 23 maart 2004, Eindhoven

³⁵ projectleider, projectgroep vergadering 2 september 2004, Eindhoven

doen: ‘Op zich kregen wij van iedereen positieve reacties dat wij persoonlijk langs kwamen. [...] Hier en daar maakt het natuurlijk heel veel uit hoe ze dan wel of niet in IVM2 willen participeren. [Maar] iedereen wil meedoen, iedere wethouder gaat komen of ze leveren ook inhoudelijk een bijdrage via uren bij de werksessies. Er heeft tenminste nog geen gemeente nee gezegd’³⁵.

Het lijkt erop dat het IVM2 project het voordeel van de twijfel krijgt, ondanks de soms slechte ervaringen met gebrek aan inspraak bij andere RWS projecten. Het initiatief van de projectleider om alle gemeenten te bezoeken, heeft hier vast toe bijgedragen. Het moet anders kunnen: ‘Die eerste werksessies zijn van belang om te tonen dat we dat nu anders gaan aanpakken [...] de werksessies bieden hen een opening om mee te doen in het proces’³⁶. Tegelijkertijd bestaat reserve over de capaciteit van de gemeenten om mee te denken: ‘Hebben die gemeenten nou een eigen visie op hun gebied die zodanig is dat wij er in IVM kader ook wat mee kunnen?’³⁷ Ook hierop verschilt het antwoord per gemeente. Op dit punt kom ik in Hoofdstuk 5 terug als ik bespreek hoe ruimtelijke kwaliteit werd ingebracht.

4.3.3 Uitwerking van de details: het kernteam

Met bovenstaande input van de projectgroep gaat het kernteam aan de slag om een voorstel voor het werkprogramma van IVM2 op te stellen. Uiteindelijk is het resultaat van deze discussies de memo ‘de werksessies’³⁸. Deze wordt in de projectgroep besproken en goedgekeurd. Voordat het zover is, voert het kernteam o.a. een discussie over hoe draagvlak bereikt kan worden. Hiervoor heeft het kernteam een model opgesteld. Het bestaat uit twee opties voor het komen tot oplossingen voor de taak van IVM: A en B (Figuur 7). Deze kunnen globaal uitgelegd worden als respectievelijk ‘top-down’ en ‘bottom-up’. Daarna moeten op een of andere manier de resultaten van optie A en B gecombineerd worden. De projectleider beschrijft de twee besproken manieren van aanpak als volgt: ‘Optie A: vanuit het landelijke belang. Deze optie is in IVM1 uitgewerkt. [...] IVM1 geeft wat mogelijkheden aan, die zijn abstract, globaal en ruimtelijke kwaliteit zit daarin [...]. Of optie B, vanuit het lokaal belang: mensen, draagvlak, [...]’³⁹. Ook hier wordt draagvlak dus op het lokale niveau gezocht.

Het kernteam bespreekt wat onder ‘draagvlak’ verstaan moet worden. Zij stellen vast: ‘De betekenis van “zo gedragen mogelijk” is:

- Samen denken over de oplossingen
- Samen beoordelen van de oplossingen
- Stuurgroep neemt besluit wat in het rapport komt
- RWS bewaakt het doel van de opdrachtgever’⁴⁰.

Echter, dit is nog niet concreet genoeg om te bepalen wie wat gaat doen in IVM2, met name wat de rol van de regio is. Deze vraag wordt echter overgeslagen, want het kernteam gaat direct door naar de concrete uitwerking: de werkmethode. Alle kernteam leden zijn het erover eens dat de regio in de werksessies de voorgestelde maatregelen moet beoordelen. De belangrijkste vraag is hoe daarna, bij het samenstellen van een of meer pakketten, de ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd kan worden en tegelijkertijd de beoordeling van de regio meegenomen. Dit is het onderwerp van een lange en ingewikkelde discussie (zie hoofdstuk 5).

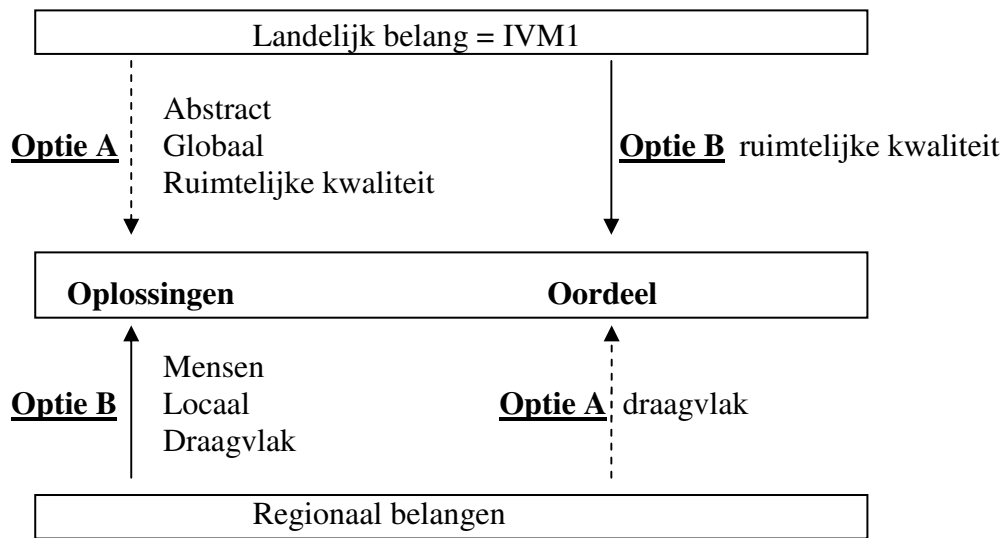
³⁶ nn, projectgroep vergadering 2 september 2004, Eindhoven

³⁷ ambtenaar provincie Limburg, projectgroep vergadering 2 september 2004, Eindhoven

³⁸ memo PG IVM 2004-5

³⁹ kernteam bijeenkomst 14 mei 2004, Roermond.

⁴⁰ interne memo ‘Werkwijze en resultaat IVM2’



Figuur 7 Opties A en B⁴¹

Omdat het hier gaat om het maken van keuzes, is de discussie over de werkmethode tegelijkertijd een discussie over het belang van de inbreng van de verschillende relevante sociale groepen. Binnen het kernteam heeft iedereen een andere mening, waarvan twee het meest ter sprake komen:

- De projectleider meent dat één referentiekader voor ruimtelijke kwaliteit uit IVM1 is af te leiden; dit doen de experts. Hiermee kan een pakket getoetst worden waarin de maatregelen gecombineerd worden zoals de regio het wil. Het getoetste en eventueel aangepaste pakket wordt vervolgens de aanbeveling van de regio aan de stuurgroep.
- De RIZA teamleider wil dat de experts uit de lijst beoordeelde maatregelen een aantal pakketten maken, waar de regio vervolgens commentaar op kan leveren maar niet uit kiest: dat is de taak van de stuurgroep.

Mijn eigen voorstel dat de regio in de werksessies kan onderhandelen over een aanvaardbare oplossing wordt eerst ondersteund door de voorzitter themagroep inhoud, maar al snel door de projectleider en de RIZA teamleider als onaanvaardbaar afgewezen. Dit is blijkbaar een te radicale opvatting van ‘zo gedragen mogelijk’.

De discussie over de verdeling van taken heeft dus betrekking op de volgende groeperingen in IVM2: de experts, de stuurgroep en de regio. Dat de stuurgroep een advies moet krijgen en goedkeuren staat voor de kernteam leden vast; of de stuurgroep verschillende alternatieven voorgelegd moet krijgen, niet. Het belangrijkste verschil van mening betreft echter de werkverdeling tussen experts en regio (c.q. deelnemers aan de werksessies), en dus ook de invloed op de uiteindelijke keuze. De RIZA teamleider presenteert zichzelf als expert integrale planvorming⁴², impliciet aangevend dat hij ervaring heeft met zulke processen en dus het beste weet hoe ze aangepakt kunnen worden. Als RIZA teamleider vertegenwoordigt hij ook de experts die mee zullen werken. Het ligt dus voor de hand dat hij de belangen van experts vertegenwoordigt. De taak van de RWS DLB projectleider is ervoor te zorgen dat het hele project succesvol verloopt, en het ligt dat ook voor de hand dat hij de inbreng van de regio meer

⁴¹ intern memo ‘Werkwijze en resultaat IVM2’

⁴² interview RIZA teamleider 20 mei 2005.

gewicht geeft dan de RIZA teamleider. Deze achtergrond verklaart de posities die zij beide innemen in de discussie.

Het kernteam maakt geen keuze tussen deze twee zienswijzen, waardoor de betreffende experts op het moment dat maatregelenpakketten samengesteld worden, geen duidelijke instructies hebben hoe zij het moeten aanpakken.

Hiermee laat het kernteam de vraag welke invloed de werkwijze op het draagvlak in de regio zou kunnen hebben dus onbesproken, terwijl dat toch de bedoeling is van het organiseren van de werksessies. De vraag ‘hoe krijgen wij een zo gedragen mogelijke oplossing’ is dus wel gesteld, maar niet expliciet beantwoord. Het gegeven antwoord neemt de vorm aan van een werkprogramma, waarin dezelfde vaagheden over het begrip en het belang van draagvlak blijven bestaan. Elk antwoord op deze vraag zou uiteraard deels op speculatie berusten, omdat de reacties van de verschillende partijen, en de ontwikkelingen van de politieke context, niet voorspeld kunnen worden. Anderzijds bestaan er theorieën over participatieve processen die een indicatie hadden kunnen geven van de effecten. In vergelijking met de aandacht die is gegaan naar de inhoudelijke onderbouwing van rivierkundige effecten (zie hoofdstuk 5) wordt dus erg weinig aandacht besteed aan de inhoudelijke onderbouwing van de gekozen participatieve methode; de kennis van de leden van het kernteam is de enige gebruikte expertise. Ik meen dat het belang van expertise op dit terrein hiermee onderschat wordt.

4.3.4 Het plan voor de werksessies

Uiteindelijk is het resultaat van de kernteam besprekingen een memo met het werkplan voor de werksessies⁴³. Deze memo wordt in de projectgroep besproken en goedgekeurd. Als doel van de werksessies stelt de memo ‘de regio te betrekken bij het inperken van rivierverruimende maatregelen die in IVM1 zijn geïnventariseerd. Daarnaast kunnen de regionale belanghebbenden hun mening/advies uitbrengen over de meest kansrijk geachte maatregelen en maatregelpakketten per Maastraject. Daarnaast zullen samen met de regio oplossingsrichtingen worden opgesteld voor de gehele Maas [...], die in ieder geval voldoen aan de hoofddoelstellingen van IVM2. [...] Gestreefd wordt naar zo gedragen mogelijke ruimtelijke oplossingsrichtingen die voldoen aan de doelstellingen ten aanzien van rivierkunde en ruimtelijke kwaliteit’⁴⁴.

In bovenstaand citaat wordt de betrokkenheid van de regio het meest concreet als ‘samen met de regio oplossingsrichtingen worden opgesteld voor de gehele Maas’. ‘De regio betrekken’ en ‘kunnen [...] hun mening uitbrengen’ zijn immers nog vage zinsneden die geen uitspraak doen over het niveau van participatie. Uiteindelijk zal echter het samenstellen van de pakketten achter de schermen door experts gedaan worden, en niet samen met de regio (tenzij hun instemming achteraf over de werkwijze als zodanig gezien kan worden).

In het Plan van Aanpak worden de drie werksessies gekarakteriseerd door een thema:

- sessie 1: informeren en laten informeren
- sessie 2: oriëntatie en creatie
- sessie 3: creatie en commitment⁴⁵

Dit wordt in de memo voor elke werksessie uitgewerkt tot een beschrijving van de doelen, (voorbereidende) werkzaamheden, input voor de werksessie, aandachtspunten tijdens de

⁴³ memo ‘De werksessies’ PG IVM 2004-5

⁴⁴ memo PG IVM 2004-5 p.1-2; aanhalingstekens in het origineel.

⁴⁵ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p.13

werksessie zelf, verwachte resultaat en concrete product(en) van de werksessie. Bij de voorbereiding van elke werksessie wordt dit door de werkgroep ‘werksessies’ nog verder uitgewerkt tot een compleet draaiboek.

4.3.5 Hoe zijn de relevante sociale groepen in de projectorganisatie betrokken?

Met name medewerkers van RWS (DLB en RIZA), vertegenwoordigers van nationale en regionale overheden en een enkele lokale overheid hebben dus in verschillende configuraties samengewerkt om het project voor te bereiden en uit te voeren: het kernteam, twee werkgroepen, de projectgroep, thematische bijeenkomsten, en bilateraal overleg tussen allerlei partijen. Hoewel de stuurgroep formeel kan besluiten dat het project anders moet, proberen de ambtenaren er in de praktijk voor te zorgen dat hun bestuurders instemmen met de voorstellen. Bovenstaande relevante sociale groepen hebben dus veel invloed op de opzet en uitvoering van IVM2. Daarnaast spelen de experts een grote rol doordat zij gebruikte methoden kiezen en details uitwerken.

Dezelfde persoon kan verschillende rollen innemen: een projectleider is ook expert, een provincieambtenaar is lid van de projectgroep, maar ook deelnemer aan werksessies en lid van een werkgroep. Uit de hoeveelheid dubbelrollen en de zwaarte van de toegewezen taken blijkt dat het zwaartepunt van de voorbereiding en uitvoering van IVM2 op regionaal niveau ligt: werknemers van de regionale directie van RWS (DLB) en provincieambtenaren zijn het meest intensief bij de organisatie van IVM2 betrokken.

De lokale overheid en overige structuren praten niet mee over de opzet van het project. Op het moment dat zij actief betrokken worden bij IVM2 blijkt dat zij hier wel behoefte aan hebben. De bewoners van het gebied worden ook voor de werksessies hoegenaamd niet uitgenodigd, en zij spelen dus bijna geen actieve rol in het project. Aannemende dat degenen die de meeste invloed hebben op de projectdefinitie zich ook het beste kunnen vinden in de resultaten, kan uit bovenstaande beschrijving voorlopig geconcludeerd worden dat het draagvlak dat IVM2 hoopte te bereiken, vooral bij de regionale en nationale overheden gezocht wordt.

4.3.6 Conclusie: Wat betekent ‘zo gedragen mogelijk’ concreet?

In dit hoofdstuk heb ik tot zover laten zien waarom het belangrijk werd gevonden om in IVM2 ‘de regio erbij te betrekken’: de stuurgroep wilde geen besluit nemen zonder te weten hoe ‘de regio’ erover dacht. Aangezien een groot deel van ‘de regio’ al in de stuurgroep zit, komt dit erop neer dat de stuurgroep van de gemeenten en van de ‘overige structuren’ wil weten hoe zij over de plannen denken. Bij de uitwerking van deze opdracht komt dit erop neer dat gemeenten en niet-gouvernementele belangenorganisaties uitgenodigd worden deel te nemen aan werksessies; bewoners en bewonersorganisaties komen nauwelijks in het zicht.

In de discussies wordt ‘het betrekken van de regio’ door de vertegenwoordiger van DG Water vertaald als het vinden van ‘zo breed mogelijk gedragen oplossingen die aan de twee doelstellingen (veiligheid en ruimtelijke kwaliteit) voldoen’. De doelstelling ‘draagvlak’ wordt dus ondergeschikt gemaakt aan ‘veiligheid en ruimtelijke kwaliteit’. De stuurgroep heeft hier niet expliciet mee ingestemd.

De betekenis van ‘zo gedragen mogelijk’ wordt vooral impliciet gevoerd, als het kernteam en later de projectgroep het werkplan voor de werksessies bespreken. Hierbij staat het steeds ter discussie wie wat mag doen: mag de regio pakketten samenstellen of niet, vragen wij hen met één consensus voorstel te komen of mogen ze alleen commentaar leveren op voorstellen van

de experts. Theoretische onderbouwing van de gekozen methode ontbreekt, en de vraag ‘hoe krijgen wij een zo gedragen mogelijke oplossing’ is wel gesteld, maar niet expliciet beantwoord.

Uit deze discussies is het duidelijk dat binnen de projectorganisatie geen gedeelde visie bestaat over de betekenis van ‘zo gedragen mogelijk’. Over de werkwijze waarmee ‘de regio’ in het project betrokken kan worden, is men het echter globaal wel eens: blijkbaar is het niet nodig om het over principes eens te zijn om toch samen een project te kunnen opzetten. Het zal wel blijken dat deze niet afgesloten discussie steeds terug blijft komen bij de uitvoering van IVM2.

4.4 Het overleg met de regio: de werksessies & samenstellen pakketten (fase 2)

In fase 2 van IVM2 zijn per traject 3 werksessies georganiseerd (Tabel 2). In werksessies 1 en 2 werden de maatregelen die in IVM1 waren geïdentificeerd, beoordeeld door de regio. Tussen werksessies 2 en 3 werden naar aanleiding van deze beoordeling maatregelpakketten samengesteld. Hierover was tussen verschillende partijen overleg: over het toetsingskader en over de methode van samenstellen. De resultaten werden in werksessie 3 besproken.

<i>werksessie 1</i>			
traject A	Sittard	30 september 2004	
traject B	Venlo	14 oktober 2004	
traject C	Oss	21 oktober 2004	
traject D	Rosmalen	28 oktober 2004	
<i>werksessie 2</i>			
traject A	Sittard	25 november 2004	
traject B	Venlo	2 december 2004	
traject C	Oss	9 december 2004	
traject D	Rosmalen	16 december 2004	
<i>werksessie 3</i>			
traject A	Sittard	21 april 2005	
traject B	Venlo	31 maart 2005	
traject C	Oss	7 april 2005	
traject D	Rosmalen	14 april 2005	

Tabel 2 Data van de IVM2 werksessies

In dit hoofdstuk bespreek ik slechts de globale gang van zaken tijdens de werksessies, met nadruk op de procedurele discussies die ontstonden en hun effect op ‘draagvlak’. Inhoudelijke punten die in de werksessies aan de orde waren, komen uitgebreid aan bod in hoofdstuk 5. Uitgebreide verslagen van alle werksessies zijn beschikbaar bij RWS DLB. Ik heb zelf de werksessies in trajecten A (gehouden te Sittard) en B (gehouden te Venlo) bijgewoond en aantekeningen gemaakt.

Als voorbereiding op de werksessies hebben de genodigden o.a. de IVM2 maatregelenatlas ontvangen, met het verzoek relevante delen binnen hun organisatie voor te bespreken (zie hoofdstuk {kennis}). Ook ontvangen zij na elke werksessie een uitgebreid verslag van hun

eigen sessie. Van elke gemeente is een wethouder en een ambtenaar uitgenodigd; wie verder tot de genodigden behoort werd in 4.2.5 besproken. In het algemeen is het grootste deel van de gemeenten en andere organisaties vertegenwoordigd in de werksessies, met een minimum van vijf van de twaalf uitgenodigde gemeentes⁴⁶. Opvallend is structurele afwezigheid van de landbouwsector, ZLTO en LNV. Het ministerie van LNV zegt geen menskracht te hebben om mee te praten. Alleen in traject A zijn bewonersorganisaties uitgenodigd: Vereniging Federatief Verband tegen Ontgrindingen in Born (VFVtOB) en Belangencomité Ontgrindingen Schipperskerk/Borgharen.

4.4.1 De beoordeling van maatregelen door de regio

Werksessie 1: 'informer en laten informeren'

Werksessie 1 begint met een open vraag aan de deelnemers om hun mening over de Maas op flappen op te schrijven. Vervolgens leest de dagvoorzitter deze op; het blijken vooral positieve impressies te zijn. Van poëtisch: 'Moeder Maas' of 'Maas, levend water', tot analytisch: 'De Maas als aanjager van recreatie, toerisme, economische ontwikkeling en leefbaarheid' tot bestuurlijk-politiek jargon: 'Ruimte voor de Maas biedt kansen wanneer meegekoppeld met ruimtelijke ontwikkelingen'⁴⁷. Dit levert onmiddellijk een keten kritische reacties op: 'Ik zou niet weten hoe wij in de toekomst 4500 kuub kunnen handelen.' 'Wij moeten eerst de bedreigingen oplossen.' 'Autonome ontwikkelingen in het buitenland moeten worden meegenomen in IVM2, b.v. de vergevorderde plannen voor grindwinning in België.' 'Als het buitenland ziet dat je bezig bent het hoogwaterprobleem in Nederland op te lossen, dan doen ze daar niets meer.' 'Ik mis de onderbouwing van die 4600 m³/s. Hoe betrouwbaar zijn de computermodellen?' 'Het probleem moet bij de bron aangepakt.' 'In 1926 was de waterstand hetzelfde als wat nu voorspeld wordt, die moet ook geanalyseerd worden.' 'Hebben we het nu over bescherming 1:250 of 1:1250? De nadruk ligt op 1:1250 maar voor Zuid-Limburg gaat het allereerst om 1:250. Deze extreem hoge afvoeren zijn ons probleem niet. Het gaat om de lagere hoge afvoeren waar we veel vaker mee te maken hebben.' 'Het grote zere punt van alle plannen totnogtoe was de dwang tot budgettaire neutraliteit. Wij willen niet nog een keer in die val trappen. Deze plannen moeten dus van het begin af aan goed financieel onderbouwd worden.' 'Middelen is meer dan geld. Kosten houdt ook kosten van overlast en verlies van dierbaar landschap in, en van grind. Dit moet meegenomen worden'⁴⁸.

In de discussie die volgt worden er, afhankelijk van het traject meer of minder fundamentele, vragen gesteld bij de doelstellingen van IVM2. In Sittard is de discussie zeer verhit, en zijn de bezwaren bij een aantal zo sterk dat zij het project willen stoppen totdat de noodzaak beter onderbouwd is, o.a. tot bovenstrooms al het mogelijke is gedaan om de afvoer te reduceren. Hier komen alle uitgangspunten van IVM2 onder vuur. In Venlo zijn de bezwaren tegen de voorstellen geen reden om over stopzetten te praten, en gaat het voornamelijk over één van de aannames van IVM2, het beschermingsniveau. Hier wil men de opdracht verbreden door ook naar onvolledige compensatie van waterstandverhoging te kijken. Dit is ook het verzoek van de groep in Oss. Hier worden vragen gesteld bij de technische uitgangspunten van IVM2, m.n. of de verwachte afvoer klopt. Ook vraagt men zich af wat de noodzaak voor dit soort studies is: hoe reëel is de dreiging? In Rosmalen lijkt nauwelijks discussie te hebben plaatsgevonden: de muurkrant laat een zeer positieve beoordeling van de dag zien, en 's morgens

⁴⁶ werksessie 1 Sittard ('s middags)

⁴⁷ werksessie 1 Sittard

⁴⁸ *ibid.*

wordt mee- en niet tegen gedacht. Blijkbaar was de noodzaak van een grondige discussie minder gevoeld in deze trajecten. Zij hebben dan ook een andere geschiedenis m.b.t. hoogwaterbeheer: zowel recent, omdat zij niet de laatste 15 jaar met de Maaswerken te maken gehad hebben, als langdurig, omdat hier in de laatste 10 eeuwen al gezamenlijk dijken zijn aangelegd en onderhouden.

Uiteindelijk is het antwoord van de projectleider op deze voorstellen dat de op- en aanmerkingen van de deelnemers aan de stuurgroep voorgelegd zullen worden, omdat die verantwoordelijk is voor het project. Een paradoxale situatie ontstaat waar de groepen aan de ene kant te horen krijgen 'u vraagt wij draaien,' en aan de andere kant moeten afwachten wat de stuurgroep met hun voorstellen doet. De vraag wie het voor het zeggen heeft, die in vele discussies doorschemert, wordt hier dus beantwoord: de stuurgroep. De deelnemers blijven ondertussen wel proberen, ook in de volgende werksessies, het speelveld waarover zij in IVM2 discussiëren, te vergroten.



Figuur 8 Plenaire bijeenkomst werksessie 1 te Venlo⁴⁹

Opvallend is de opstelling van de stoelen: een grote halve cirkel met twee rijen zonder tafels, in plaats van de meer gebruikelijke 'conferentieopstelling', of stoelen in carré achter tafels (Figuur 8). Ook de inleiding van de dagvoorzitter is gericht op het betrekken van de deelnemers bij het project: 'De dag is een succes als de deelnemers betrokken zijn bij het IVM2 project. Dit komt dus uit u. [...] Het resultaat van de dag is dus geen gekke opsomming van resultaten, maar kwaliteit.' Al met al is de setting een van (initiële) onwennigheid en een ongebruikelijke aanpak, maar ook uitnodiging tot deelname.

Als de discussie afgesloten is, legt de projectleider uit wat de bedoeling van IVM2 is, en welke rol de werksessies spelen. Hij vertelt dat sommige vragen die opgeroepen werden in de

⁴⁹ bron: Cd-rom bij IVM2 rapport

discussie al zijn onderzocht in het IVM1 project. Het IVM1 rapport is in april 2003 verspreid en zou ook door de hier aanwezige organisaties ontvangen moeten zijn.

's Middags gaan de deelnemers in kleine groepen uit elkaar om de individuele maatregelen een eerste beoordeling te geven. Van de negatief-kritische sfeer van de morgen is dan niets meer te merken, en de meest vocale tegenstanders (het VFVtOB) doen het meest enthousiast mee. Helaas moet men vaststellen dat niet genoeg tijd beschikbaar is om alle maatregelen voldoende te bespreken. Dit beoordelingsproces wordt in hoofdstuk 5 in detail besproken; de basis is een klassering van de maatregelen d.m.v. een kleurcode: groen voor 'geen bezwaar', oranje voor 'ja, mits of nee, tenzij' en rood voor 'niet doen'. Ook wordt gekeken of de maatregelen door veranderingen in de dimensionering of ligging meer acceptabel kunnen worden. Het uiteindelijke doel is om zo veel mogelijk 'groene' maatregelen over te houden.

Aan het einde van de dag kunnen de deelnemers op flappen hun opmerkingen kwijt. Hieruit zal ik in 4.7 afleiden wat zij ervan vonden, en hoe het na de werksessies met draagvlak lijkt te staan.

Werksessie 2: 'oriëntatie en creatie'

Werksessie 2 vindt twee maanden na werksessie 1 plaats. Er zijn minder deelnemers: bestuurders zijn deze keer niet uitgenodigd want het is een inhoudelijke werksessie, en meer gemeenten laten verstek gaan. De dag begint met een verslag van de projectleider over de ontwikkelingen binnen en rondom IVM2. Hiermee probeert hij vragen die openstonden na de vorige keer te beantwoorden. Het belangrijkste punt is het internationale aspect c.q. het beschouwen van het hele stroomgebied bij het vinden van een oplossing. In sessie 1 werd dit punt vooral in Sittard benadrukt door de deelnemers, maar ook in de andere trajecten was hiernaar gevraagd. In zijn presentatie legt de projectleider de verantwoordelijkheid voor internationaal overleg en acties bij de nationale overheid en internationale overlegorganen:

- 'de EU milieuraad heeft op 14 oktober besloten in 2005 een Actieprogramma hoogwater op te stellen voor de Maas;
- de Vlaams/Nederlandse commissie voor de Maas is nu opgericht en heeft aan IVM opdracht verleend na te gaan hoe de Vlaamse maatregelen gecombineerd kunnen worden met de Nederlandse;
- op 29 november heeft de IVM2 projectleider een bespreking met Wallonië over hun hoogwaterplan 'Plan Pluie';
- binnen de Internationale Maascommissie bestaat een werkgroep hydrologie en hydraulica die, vergelijkbaar met de studie van de Rijn, gaat uitzoeken hoeveel water over de Maas Nederland kan binnenkomen. Daarnaast komt er een verkenning van maatregelen in het stroomgebied en wordt een plan voor communicatie-afspraken gemaakt⁵⁰.

In Sittard leidt deze uitleg tot een verhitte discussie, waarin met name het VFVtOB meent dat het geen zin heeft om met IVM2 verder te gaan zolang bovenstrooms niet het maximale is gedaan om de afvoer die Nederland binnen komt, te reduceren: 'U weigert de tijd te nemen om nu even af te wachten was de maatregelen in Wallonië zullen opleveren, terwijl u wel 50 jaar vooruit wilt kijken. Een jaar wachten kan gerust.' De projectleider verwijst naar de verantwoordelijkheid van de stuurgroep en naar bestaand overleg: 'RWS Limburg heeft 2 keer per jaar overleg met Wallonië en IVM staat daar altijd op de agenda. Deze vraag is voorgelegd aan de stuurgroep. Die heeft besloten dat wij pragmatisch moeten zijn en doorgaan met het project. Mijn eigen inschatting is sowieso dat het eerder 5 jaar dan 1 jaar zal zijn voordat deze resultaten bekend worden. Je kunt niet te lang wachten, want dan is de ruimte die wij

⁵⁰ werksessie 2 Sittard

misschien nodig hebben, al bezet'. Een enkele wethouder valt het VFVtOB standpunt bij: 'De stuurgroep moet beloven dat de resultaten uit Frankrijk en Wallonië in de toekomst meegenomen moeten worden in IVM2 maatregelen. Dit moet een dynamisch pakket worden, niet statisch.' Anderen menen: 'We moeten gewoon doorgaan: we moeten niet met de armen over elkaar gaan zitten afwachten, maar in ieder geval onze eigen plannen klaar maken. Dan kunnen we ze later nog aanpassen. We kunnen hier eindeloos over praten, maar we kunnen zelf niets anders doen dan een oproep aan de staatssecretaris om internationaal overleg en resultaten te behalen. Dit is een politiek proces, wij kunnen niets veranderen.' Uiteindelijk kan iedereen zich erin vinden dat deze reacties via de Stuurgroep aan de Staatssecretaris doorgegeven worden: de werksessies moeten leiden tot een advies en oproep aan de staatssecretaris; meer kan niet gedaan worden.



Figuur 9 Subgroepdiscussie over maatregelen tijdens werksessie 2 te Sittard⁵¹

In Venlo staan niet zozeer de uitgangspunten ter discussie, maar wel of de schade door overstromingen wel opweegt tegen de nadelen van de voorgestelde maatregelen: 'Ik spreek zelf dagelijks met boeren, en het wordt wel erg moeilijk om dit soort verhalen te verantwoorden. We kunnen er in dit soort overleg wel uitkomen als het echt moet, maar moet het echt? Als je rekening houdt met de economische schade, is het dan de moeite? Het gaat om het maken van afwegingen!'⁵² De projectleider belooft dat gegevens over kosten en baten nog beschikbaar zullen komen. Hij legt uit dat het bij IVM2 gaat om het bepalen van ruimtelijke reserveringen, en dat maatregelen pas uitgevoerd zullen worden als inderdaad een hogere ontwerpafvoer ontstaat. Het afwegingsproces moet echter wel serieus zijn: 'Toch hebben we het hier wel over reële keuzes: je laat gebieden afvallen. Er is wel een serieuze afweging nodig. Je wilt niet

⁵¹ bron: Cd-rom bij IVM2 rapport

⁵² projectleider Maascorridor, werksessie 2 Venlo

teveel reserveringen⁵³. Daarom willen verschillende deelnemers een toetsingskader opstellen, en hiervoor wordt een aparte afspraak gemaakt.

Na deze discussies volgen presentaties van experts over ruimtelijke kwaliteit en rivierkunde, o.a. over de Blokkendoos, die die middag gebruikt gaat worden. Daarna gaan de deelnemers weer in kleinere groepen uiteen om nogmaals de maatregelen te beoordelen. Daarbij moeten zij proberen zoveel maatregelen te selecteren dat de waterstand tot de taakstelling verlaagd wordt. Details hiervan worden besproken in hoofdstuk 5. Bij plenaire terugkoppeling blijkt dat het bijna geen van de groepen lukte om de taakstelling te halen met alleen ‘groene’ maatregelen, en ook dat er te weinig tijd was om de maatregelen allemaal te bespreken. Aan de oorspronkelijke opdracht⁵⁴ om pakketten samen te stellen die met zo veel mogelijk draagvlak de taakstelling halen, is geen van de groepen toe gekomen.

4.4.2 Samenstellen van pakketten

Tussen werksessie 2 en 3 is een periode van vier maanden ingepland om de resultaten van de eerste twee werksessies te verwerken. Het hoofddoel van werksessie 3 is namelijk het ‘bespreken en beoordelen van mogelijke oplossingsrichtingen voor de gehele Maas’⁵⁵, en daarvoor moeten de geoptimaliseerde pakketten, de verantwoording van deze pakketten en de beschrijving van de effecten van de pakketten beschikbaar zijn. Omdat het niet is gelukt om in werksessie 2 al pakketten samen te stellen met de regio, bestaat het resultaat van de werksessies uit de beoordelingen van (eventueel tijdens de werksessies geoptimaliseerde) individuele maatregelen met ‘groen’, ‘oranje’ of ‘rood’.

In het kernteam is besproken hoe vervolgens pakketten samengesteld kunnen worden, maar de meningen liepen uiteen en er werd geen conclusie geformuleerd. Wel is het duidelijk dat ‘de informatie uit IVM1’ op de een of andere manier nu gebruikt moet worden: dat is namelijk zowel in de projectgroep als in de werksessies vaak genoemd. Ook de beoordelingsmethode van de werksessies staat nog ter discussie: op verzoek van sommige deelnemers in traject B wordt hiervoor op 13 januari 2005 een toetsingskader overleg bijeengeroepen. Uiteindelijk is de conclusie daarvan geen toetsingskader voor individuele maatregelen, maar een aanpak voor het samenstellen van pakketten. Deze aanpak wordt besproken en goedgekeurd in een heisessie van de projectgroep op 23 januari. Ondertussen zijn de RIZA experts landschap en rivierkunde aan de slag gegaan, en de resultaten presenteren zij aan het kernteam op 15 februari. De projectgroep stemt op 22 februari in met de gevolgde werkwijze, waarna e.e.a. in de laatste werksessie besproken wordt. In deze periode wordt achter de schermen hard gewerkt door de experts landschap en rivierkunde om het ‘huiswerk’⁵⁶ dat zij uit de werksessies meekregen, te doen. Daarnaast bedenken zij een methode om pakketten samen te stellen, en proberen zij deze uit.

Hieronder beschrijf ik de belangrijkste punten van bovenstaande activiteiten, wederom met nadruk op de procedurele discussies die ontstonden en hun effect op ‘draagvlak’. Het samenstellen van de pakketten door de RIZA experts komt ook aan de orde in hoofdstuk 5, waar de nadruk ligt op het gebruik van het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ hierbij.

⁵³ provincieambtenaar, werksessie 2 Venlo

⁵⁴ zoals vastgelegd in memo PG IVM 2004-5 ‘de werksessies’

⁵⁵ memo PG IVM 2004-5, p.7

⁵⁶ interview expert landschap, 22 april 2005, Wageningen

Een toetsingskader?

Het toetsingskader overleg op 13 januari 2005 is georganiseerd op aandringen van een aantal deelnemers aan de werksessies in Venlo. Er is een gemeenteambtenaar aanwezig, twee provincieambtenaren, twee mensen van het kernteam en iemand van Limburgs Landschap. Het overleg begint met de vraag 'hoe besluit je of een maatregel goed of slecht is?' De aanwezigen noemen allerlei criteria. Een volgend punt is of en hoe je de criteria gaat wegen. De voorzitter themagroep inhoud legt uit dat hiervoor in IVM1 verschillende methoden werden gebruikt, maar dat bleek dat voor een bestuurlijk eindoordeel 'appels met peren vergeleken moeten worden' en dat daarom het oordeel van de regio gevraagd was. Het wordt duidelijk dat het probleem te complex is om met een toetsingskader opgelost te kunnen worden. De projectleider vraagt: 'Kun je de afweging van pakketten wel formaliseren? Is in deze fase überhaupt een toetsingskader nodig, of is een ander soort afweging nodig? De criteria van IVM1 gaan over individuele maatregelen. Die kunnen de keuze van maatregelen sturen, maar voor het pakket gelden andere afwegingen.' Een deelnemer meent: 'Het is een soort weegschaal waarbij over het hele maatregelenpakket een evenwicht tussen de verschillende doelstellingen moet ontstaan.' Iemand anders voegt toe: 'Het is een ingewikkeld verhaal, niet een simpele keuze tussen A en B. Hoe kunnen we de bestuurders een verhaal over deze complexe problematiek presenteren?'

Hiermee hebben de aanwezigen de kernvraag van IVM2 te pakken: hoe kun je pakketten samenstellen die aan alle doelstellingen voldoen? De volgende formulering wordt opgesteld om deze vraag te beantwoorden:

Hoe maak je de complexiteit grijpbaar:

- verschillende pakketten
- gemotiveerd "ja"-pakket als basis met de informatie hoeveel Q hiermee afgevoerd kunnen worden
- 'plus pakketten' [om stapsgewijs bij 4600 m³/s te komen]

Effectenmatrix:

Laat de effecten bij verschillende afvoeren zien [voor- en nadelen]

[N.B. met 'ja-pakket' wordt een pakket bedoeld met alleen 'groene' maatregelen.]

In de vergadering bestond consensus dat dit betekent: 'wij stellen een ja-pakket samen waarvan wij verwachten dat het maatschappelijk draagvlak heeft. Bij de samenstelling wordt in beschouwing genomen: de beoordeling door de regio (in de werksessie), en de informatie verzameld in IVM1. De zo te accommoderen afvoer wordt berekend. Daarnaast wordt in incrementele stappen gekeken wat er nodig is om meer afvoer te verwerken, tot een totaal van 4600 m³/s. Er wordt vastgesteld dat de strategieën zoals die in IVM1 zijn vastgesteld niet meer gebruikt worden in deze benadering. Wel bleek in de werksessies dat er per traject duidelijke voorkeuren zijn voor bepaalde categorieën maatregelen, die aangepast zijn aan het landschap; dat zou als samenhangende visie beschouwd kunnen worden.'

In de daarop volgende heisessie van de projectgroep wordt deze benadering, met enige kanttekeningen, overgenomen. Er wordt o.a. benadrukt dat de onderbouwing van de keuze bestuurlijk erg belangrijk is: 'Wat wil de bestuurder van ons weten?'⁵⁷ De groep komt samen tot het antwoord dat 'de keuze van de pakketten is gebaseerd op effectiviteit, kosten, draagvlak, alternatieven (soms zijn ze er niet).' De tijdens het toetsingskader overleg voorgestelde effectenmatrix kan de effecten van de samengestelde pakketten laten zien, en zo deze vraag

⁵⁷ projectleider, heisessie projectgroep 23 januari 2005, Maastricht

beantwoorden. De projectleider verwoordt de gezamenlijke conclusie als volgt. Wat moet gebeuren is 'de informatie uit IVM1 te combineren met alles wat op dit moment groen is, om te komen tot een basispakket van maatregelen.' Hoe dit kan, is op dit moment niet duidelijk: 'Dat willen wij doen in ontwerpateliers, in februari, met de deskundigen: hier aanwezig, en collega's die hiervoor worden ingehuurd, landschapsarchitecten. Ook de projectgroep wordt uitgenodigd om hieraan deel te nemen: zowel om te kijken hoe het daar gaat, als om nog dingen in te kunnen brengen'⁵⁸.

De experts aan zet

Er zijn dus vanuit 'de regio' (in het toetsingskader overleg en de heisessie) de volgende instructies opgesteld voor de experts die nu pakketten gaan samenstellen. De eerste stap is het 'ja-pakket' van alleen 'groene' maatregelen, daarna worden maatregelen toegevoegd om in stappen van 200 m³/s bij de taakstelling van 4600 m³/s uit te komen. Ook moet gecombineerd worden tussen 'groen' en 'IVM1', met name om te zorgen dat ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd wordt. De manier waarop dit kan moet tijdens een ontwerpatelier uitgeprobeerd worden; daarvoor is de projectgroep uitgenodigd. Verder moeten de voor- en nadelen van de resulterende pakketten goed duidelijk gemaakt worden om de bestuurders informatie te geven om te kunnen beslissen.

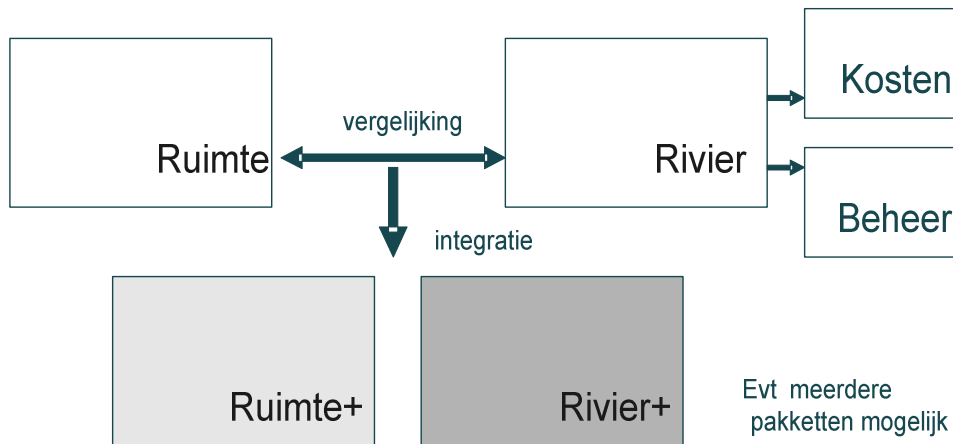
Dit is niet de methode die de experts volgen. De experts landschap en rivierkunde stellen twee 'startpakketten' samen die waterstandsneutraliteit garanderen bij een afvoer van 4600 m³/s: respectievelijk vanuit ruimtelijke kwaliteit geredeneerd, en vanuit rivierkunde geredeneerd. Voor het 'rivierpakket' was het keuzecriterium de hydraulische effectiviteit⁵⁹. Voor het 'ruimtepakket' is de expert landschap uitgegaan van de beschrijving van ruimtelijke kwaliteit volgens het IVM1 rapport 'Ruimtelijke kwaliteitskader Opgaven' (2002). Zij heeft 'de diversiteit van de trajecten versterkt door de keuze van maatregelen, tegelijkertijd de eenheid per traject bewarend'⁶⁰. Volgens haar was het huiswerk dat het RIZA van IVM2 kreeg 'het inpassen van de bevindingen in het kader van IVM1'. Dit is een interessante formulering, die het primaat legt bij IVM1. Dit in tegenstelling tot de formulering die in de heisessie gebruikt werd, waar gezegd werd dat van de groene maatregelen uitgegaan zou worden om eerst een basispakket samen te stellen.

Bij de samenstelling van de pakketten hebben beide experts in eerste instantie gekozen uit wat zij de 'groslijst' van maatregelen noemen: de groene en oranje maatregelen. Als de waterstand hierna nog te hoog was, zijn rode maatregelen toegevoegd. Ook het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit was soms een argument om een rode maatregel toe te voegen. De keuzevolgorde is volgens de regionale preferenties die volgens de expert landschap uit de werksessies naar voren kwam. Daarna hebben zij voor twee gereduceerde afvoeren (4400 en 4200 m³/s) pakketten samengesteld, steeds door weglating van de minst gewenste maatregelen. In hoofdstuk 5 wordt de procedure voor het vaststellen van de groslijst en het samenstellen van de pakketten uitgebreider besproken.

⁵⁸ projectleider, heisessie projectgroep, 23 januari 2005, Maastricht

⁵⁹ Ik zou dit kosteneffectiviteit noemen want 'hydraulische effectiviteit is uitgedrukt in m²/MEuro, ofwel hoeveel vierkante meter waterstands daling realiseert een maatregel per Euro' (e-mail expert rivierkunde, 21 december 2005)

⁶⁰ ontwerpatelier RIZA Lelystad, 15 februari 2005



Figuur 10 Optimalisatie van de pakketten⁶¹

Ontwerpatelier met het kernteam

In een bijeenkomst met het kernteam moeten deze startpakketten door synthese verbeterd worden: rivierargumenten gebruiken om het ruimtepakket te verbeteren, en omgekeerd (Figuur 10). Hoe dit precies kan, wordt ter plekke uitgetoet. Daarna zal blijken of er nog keuzemogelijkheden zijn, of dat hetzelfde pakket ontstaat. Na wat zoeken ontstaat de volgende methode. Het geoptimaliseerde ruimtepakket ('ruimte+ pakket') moet bestaan uit de ruimtelijk versterkende maatregelen minus de minst gewenste maatregelen, plus aanvullingen die rivierkundig effectief zijn. Het omgekeerde geldt voor het 'rivier+ pakket': minus de rivierkundig minst gewenste maatregelen, plus ruimtelijk wenselijke. Deze methode blijkt voor iedereen navolgbaar, en op deze manier wordt tijdens de bijeenkomst per traject een rivier+ en een ruimte+ pakket samengesteld. Op drie trajecten blijkt hier hetzelfde uit te komen vanwege beperkte keuzemogelijkheden: Peelhorst, Grensmaas en Bovenmaas. Omdat eerst een pakket is samengesteld voor de hoogste afvoer (4600 m³/s), kunnen door 'afpellen' pakketten bepaald worden die aan lagere afvoeren voldoen. Dit is tegengesteld aan de opdracht om vanaf een klein pakket op te bouwen, maar volgens de expert landschap wel logischer: je zorgt er zo voor dat je niet verschillende terreinen gaat reserveren, omdat je begint met het grootste pakket.

Presentatie aan de projectgroep

De experts presenteren de beschreven methode en de resultaten een week later aan de projectgroep. Deze bijeenkomst heette in de uitnodiging 'ontwerpatelier IVM'.⁶² In feite bestaat het programma uit een uitgebreide presentatie van het RIZA over het samenstellen van de maatregelpakketten; de bijeenkomst heeft dus vooral een informatief karakter. De expert landschap meende vooraf dan ook: 'het gaat er ook vooral om dat de projectgroep een kijkje in de keuken kan nemen.'⁶³ Zij veronderstelt tijdens de bijeenkomst dat mensen vooral de resultaten wilden zien: 'jullie zijn vast benieuwd naar of we het halen, wat de pakketten zijn'⁶⁴. Als reactie komen vooral verduidelijkende vragen en technische opmerkingen; ook de projectgroepleden die bij de heisessie aanwezig waren, hebben geen bezwaar tegen het veranderen van de methode ten opzichte van hetgeen tijdens de heisessie was afgesproken.

⁶¹ presentatie expert landschap, ontwerpatelier RIZA Lelystad, 15 februari 2005

⁶² e-mail van projectleider aan de projectgroep, 1 februari 2005

⁶³ ontwerpatelier RIZA Lelystad, 15 februari 2005

⁶⁴ projectgroep bijeenkomst 22 februari 2005

Als laatste onderwerp komt aan de orde wat de consequenties zijn voor de ruimtelijke reserveringen die gedaan moeten worden. De opgave blijkt gehaald te kunnen worden in het buitendijks gebied c.q. winterbed, aangevuld met enkele binnendijkse reserveringen. Reacties komen vooral op de noodzaak van binnendijkse reserveringen: 'Ik zie dat forse binnendijkse reserveringen nodig zijn, daar schrik ik wel van.' 'Concentreer je vooral op de binnendijkse pakketten, want in het winterbed dat interesseert mensen niet zo: dat is toch al gereserveerd'⁶⁵. Hier zit een bestuurlijke redenering achter: 'De bestuurders willen toch vooral weten wat de ruimtelijke reservering is. De details hoe het ingevuld kan worden bij lagere maatgevende afvoeren [dan 4600], dat gebeurt pas over -tig jaar en je weet niet wat voor afwegingen dan politiek en bestuurlijk gemaakt worden'⁶⁶. Tegelijkertijd komt ook hier het argument van de noodzaak tot onderbouwing naar voren, reden waarom toch gedetailleerde studies gedaan worden: 'De bestuurders hebben inzicht hierin nodig om gefundeerd discussie te kunnen voeren. Als er een significant verschil is tussen 4600 en 4300 dan is er des te meer reden om bij de Belgen aan te kloppen'⁶⁷.

De noodzaak van onderbouwing is wellicht ook de reden dat het wijzigen van de methode geen probleem is. De projectleider stelt: 'Om te komen tot pakketten vind ik dit een lekker strakke aanpak, die wij goed kunnen uitleggen. Ik denk ook aan wat ik straks vertel aan de stuurgroep. Daar heb ik twee dingen voor nodig: een goede presentatie, en jullie hulp om de bestuurders in te praten'⁶⁸. Waar het nu om lijkt te gaan in IVM2 is de afweging of en waar ruimtelijke reserveringen gedaan worden in het kader van hoogwaterbeheer in de toekomst, niet welke maatregel waar en wanneer uitgevoerd moet worden. Hoe de ruimtelijke reservering geïmplementeerd kan worden, komt in fase 3 ter sprake.

De presentatie voor de projectgroep leidt wel tot een aantal meer algemene vragen van projectgroepleden, die door een expert of door iemand van het kernteam beantwoord werden. In veel gevallen hield dit antwoord een keuze in, waar de projectgroep vervolgens niet verder over discussieerde. Voorbeelden van zulke vragen zijn:

- Een provincieambtenaar: 'Zijn er maatregelen bovenop de Maaswerken?' De expert landschap vertelt dat dit inderdaad kan voorkomen. Wat niet wordt gezegd, is dat er in eerdere sessies (m.n. heisessie) werd geconcludeerd dat dit niet wenselijk was.
- Een ambtenaar van een waterschap: 'Wat is retentie op het middenterras?' De expert landschap legt dit uit. Dezelfde ambtenaar meent dat deze maatregel dan dus in een veel groter gebied kan, niet alleen in de Peelhorst. Een andere ambtenaar van een waterschap let hem uit dat deze maatregel niet efficiënt is, want 'je hebt voor regionaal waterbeheer te maken met heel andere herhalingtijden dan voor rivierbeheer.' De expert landschap geeft een andere reden: 'Het is ruimtelijk een goede maatregel om de relatie van de Maas met de flanken te versterken', terwijl de tweede ambtenaar dus zegt dat de maatregel niet effectief is.
- Een provincieambtenaar: 'Wat doen jullie met de overruimte door Vlaamse maatregelen?' Hier moet gekozen worden of er al dan niet rekening gehouden wordt met deze projecten, omdat de Nederlandse overheid officieel geen invloed heeft op de Vlaamse plannen. De expert landschap gaat de vraag uit de weg en de projectleider reageert niet. Het punt is dus niet besproken.

⁶⁵ provincieambtenaren, projectgroep bijeenkomst 22 februari 2005

⁶⁶ *ibid.* ambtenaar RWS DLB

⁶⁷ *ibid.* ambtenaar waterschap, projectgroep bijeenkomst 22 februari 2005

⁶⁸ projectgroep bijeenkomst 22 februari 2005, Eindhoven

Er waren ook keuzes gemaakt waar aanwezigen verandering in wilden zien. Een provincieambtenaar stelt voor om de overgebleven pieken in de Boven- en Grensmaas door kades op te lossen. Dezelfde ambtenaar stelt voor een stap van 4000 m³/s toe te voegen in de analyse zodat tussen 3800 m³/s en van 4200 m³/s ook duidelijk is wat er zou moeten gebeuren. Een ambtenaar van een waterschap meent dat de overhoogte in de dijken meegenomen moet worden in de berekeningen, en een ambtenaar van een ander waterschap dat kadeverlegging een hogere prioriteit moet hebben in de onbedijkte Maas. Een derde ambtenaar van een waterschap vindt dat er nog steeds geen goede discussie is gevoerd waarom in Limburg niet in eerste instantie maatregelen voor 1/250 gezocht worden, wat hij logisch zou vinden, maar voor 1/1250. Deze punten werden tijdens de projectgroep bijeenkomst genoemd, maar geen conclusies of acties werden geformuleerd: ook deze kwesties blijven in de lucht hangen. Hetzelfde geldt voor de werksessies. In werksessie 3 wordt duidelijk dat de bezwaren die in werksessie 1 naar voren kwamen, nog op de agenda staan. Ook zijn een aantal inhoudelijke vragen niet opgelost. Om over alle keuzepunten te discussiëren, had veel meer tijd uitgetrokken moeten worden, maar dit is blijkbaar geen belemmering om op dit moment akkoord te gaan met de werkwijze. Dit wordt anders gezien door de deelnemers aan werksessie 3.

Werksessie 3: 'creatie en commitment'

Werksessie 3 begint met een verslag van het kernteam over de bevindingen van de afgelopen vier maanden. Dit bestaat voornamelijk uit inhoudelijk werk, o.a. aan de maatregelpakketten. Het blijkt dat in traject A en B ook met gebruik van alle maatregelen niet overal aan de taakstelling voldaan kan worden; aan de andere kant vallen hier alle maatregelen binnen het winterbed. In traject C en D zijn wel binnendijkse maatregelen nodig, maar wordt de taakstelling dan ook gehaald. De beloofde kosten-baten berekening is voor de eerste twee trajecten op het programma (B en C) nog niet beschikbaar; bij de twee laatste werksessies wordt er nauwelijks nog iets mee gedaan.

De groep gaat vervolgens in subgroepen uiteen. Volgens de planning bespreken de aanwezige bestuurders 's morgens wat volgens hen in het advies aan de staatssecretaris moet komen; zij kunnen daarna als zij willen de werksessie verlaten. De ambtenaren bespreken 's morgens de maatregelpakketten en 's middags het advies.

Naar aanleiding van de plenaire presentaties ontstaat vooral inhoudelijke discussie. In Limburg (traject A en B) gaat het vooral om de vraag hoe de overblijvende knelpunten opgelost kunnen worden. In trajecten C en D zijn het vooral de binnendijkse maatregelen die reactie oproepen: 'zwaar voor regio'; 'er moet eerst meer duidelijkheid komen over nut en noodzaak.'⁶⁹ Oftewel: op dit moment bestaat geen draagvlak voor deze maatregelen. Ook is er twijfel over de grootschalige maatregelen in het winterbed: 'De onderbouwing van de ruimtelijk kwaliteit is nog niet helder. Zorg voor een evenwicht tussen ruimtelijke kwaliteit en draagvlak. Het draagvlak hier voor zomerbedverbreding is mogelijk wat te ver doorgeslagen. Voor deze veelal oranje maatregelen is in de regio geen draagvlak'⁷⁰. Deze deelnemer zegt dus impliciet dat hij het niet eens is met het gebruik van de 'groslijst' (= 'groene' en 'oranje' maatregelen). In Venlo is men het niet eens met de voorkeursvolgorde van maatregelen. Ook blijkt daar dat de trajectgebonden maatregelen nog niet genoeg geoptimaliseerd zijn. In alle trajecten wordt in de subgroepen nogmaals in detail naar individuele maatregelen gekeken, en geven de deelnemers nog aanvullingen en correcties. In Venlo gaat één subgroep hier ook 's middags mee door: het gaat er daar om, de plannen van Maascorridor beter te verwerken. Het

⁶⁹ werksessie 3 Rosmalen

⁷⁰ werksessie 3 Oss

komt er dus niet van om de principes achter het samenstellen van de maatregelpakketten te bespreken, of de compatibiliteit van de voorstellen met de visies van de gemeenten op hun gebied.

Het definitieve voorkeurspakket

Uiteindelijk wordt in de projectgroep besloten dat de verschillen tussen de twee pakketten ruimte+ en rivier+ zo klein zijn, dat het duidelijker is om tot één voorkeurspakket te komen. Dit wordt het ruimte+ pakket, omdat daar de doelstelling ‘ruimtelijke kwaliteit’ beter gewaarborgd is.

4.5 Opstellen van hoofdrapport en advies (fase 3)

Nu de werksessies zijn afgerond en er een voorkeurspakket ligt, bestaat de laatste stap in IVM2 uit het schrijven van het hoofdrapport en het advies aan de staatssecretaris. In het hoofdrapport moet de werkwijze en de resultaten beschreven staan, het advies vertelt de staatssecretaris welke consequenties daaruit volgens de stuurgroep getrokken moeten worden. In deze fase wordt regelmatig overlegd door de projectgroep. Deels gaan deze bijeenkomsten over teksten: het hoofdrapport, het advies, de geannoteerde agenda van een bestuurlijk overleg. Verder komen in drie bijeenkomsten de resultaten van rivierkundige berekeningen nog uitgebreid aan bod. Het andere inhoudelijke punt dat nog open staat is de manier waarop de gebieden die voor het maatregelpakket nodig zouden zijn gereserveerd worden. In de werksessies en de projectgroep blijkt aversie te bestaan tegen het begrip ‘reserveren’, die, ondanks het voorbereidende werk van de werkgroep ‘reserveringen’ en de onderhandelingen die daar omheen zijn gevoerd, niet is opgelost. In deze fase is de stuurgroep aan zet, geholpen door de projectgroep en een klein team van de opdrachtnemer, RWS DLB.

4.5.1 De projectgroep aan zet

De projectgroep begint al met het formuleren van hun ideeën voor het advies in een heisessie tussen werksessie 2 en 3. Tijdens werksessie 3 worden de ideeën van de regio voor de inhoud van het advies verzameld. In beide bijeenkomsten komen dezelfde punten naar voren: welke reservering moet gedaan worden om flexibiliteit te houden in de uiteindelijke keuze, wat houdt reservering in voor het gebruik, coördineer IVM met andere projecten en beleid, neem pas besluiten op grond van reële klimaatsontwikkelingen en/of verdere studie, onderhandel met het buitenland en financier eventueel daar projecten, zorg voor financiële middelen, werk aan een risicobenadering (hogere risico’s daar waar het kan, en lagere risico’s daar waar dat wenselijk/noodzakelijk is). In Oss wordt bovendien een duidelijke boodschap over de onwenselijkheid van binnendijkse reserveringen geformuleerd: ‘De aanwezige wethouders beginnen met een unanieme boodschap: tref alleen buitendijks maatregelen en laat zien dat je daar serieus werk van maakt. Mocht klimaatverandering toch doorzetten en meer nodig zijn, dan kunnen wij aan de bevolking verkopen dat we ook binnendijks iets moeten doen’⁷¹.

Met de input van de ideeën van de projectgroep en werksessie 3 schrijven de projectleider en de voorzitter themagroep inhoud een eerste concept voor het hoofdrapport en het advies. In de eerstvolgende projectgroep vergadering blijkt dat de provincie Gelderland het niet eens is met het voorkeurspakket: zij willen geen binnendijkse retentie accepteren, en daar ook geen reserveringen voor maken. Als eerste argument voert de ambtenaar van Gelderland aan dat in Limburg geen retentiegebieden gepland staan, dat de last dus niet eerlijk verdeeld is en Limburg

⁷¹ bestuurlijke subgroep, werksessie 3 Oss

afwentelt op Gelderland en Brabant (er was afgesproken dat geen afwenteling zou plaatsvinden). De tegenwerping van de vertegenwoordiger van waterschap Overmaas dat Limburg sowieso bij een afvoer van 1:1250 één groot retentiegebied is, overtuigt de rest van de projectgroep niet. Hydraulische berekeningen laten echter (onverwacht) zien dat de maatregelen in Limburg geen effect hebben op het bedijkte gebied, dus dit argument valt af.

Als tweede argument voert de ambtenaar van Gelderland aan dat de hydraulische berekeningen niet nauwkeurig genoeg zijn om te laten zien dat retentie echt nodig is, maar hij laat zich uiteindelijk toch overtuigen dat ze voldoende nauwkeurig zijn om op dit moment de gevraagde uitspraken te kunnen doen (details van deze discussie worden in hoofdstuk 5 besproken). Ook is het ontbreken van internationaal onderzoek voor hem een belangrijk argument, waardoor de noodzaak van retentie op dit moment onvoldoende onderbouwd is. Dit laatste punt kan vanwege de benodigde tijd niet worden weerlegd tijdens IVM2. Ondertussen is in de Provinciale Staten het nieuwe streekplan voor Gelderland vastgelegd, waarin de reservering voor retentie afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat 4600 m³/s afgevoerd moet kunnen worden: ‘Voor zover voor in het Gelderse deel van het stroomgebied van de Maas in de streekplanperiode (10 jaar) binnendijkse maatregelen *noodzakelijk zijn* om 4.600 m³/s veilig af te voeren, zullen eventuele planologische reserveringen worden meegenomen in de streekplanherziening ‘Ruimte voor de rivieren’’.⁷² Hoewel het streekplan van Noord-Brabant de IVM maatregelen nu al mogelijk maakt, als ‘zoekgebied voor wateropvang’, geeft de provincie Noord-Brabant aan nu ook een probleem te hebben met de IVM voorstellen voor binnendijkse retentie aan Brabantse kant: ‘het kan niet zo zijn dat alle pijn in Brabant komt te liggen’.⁷³

Ondertussen heeft de regionale krant De Gelderlander een artikel gepubliceerd waarin staat dat ‘de Maas en Waalse wethouder [...], ook namens Heumen en Wijchen [...] en de watergedeputeerde van Gelderland [...] verbijsterd zijn dat Rijkswaterstaat in dat advies behalve genoemde retentiebekkens ook dijkverleggingen bij Overasselt en de Kraaijenbergse Plas en geulen bij Batenburg en de Gouden Ham wil opnemen’.⁷⁴ De projectleider is hier niet gelukkig mee: ‘Blijkbaar is de Gelderlander in bezit van de stukken, die wij in de vergadering op 16 juni hebben besproken. Hoe de stukken bij de Gelderlander terecht zijn gekomen is mij niet bekend’.⁷⁵ Tegelijkertijd ‘acht de stuurgroep een algemene breed gerichte communicatie over IVM richting burgers en regio niet zinvol’,⁷⁶ maar blijkbaar geldt dit niet als het belang van één van de partijen op het spel staat.

De provincie Gelderland organiseert nog een bijeenkomst met vijf Gelderse gemeenten die door een retentiegebied gevolgen zouden ondervinden. De projectleider presenteert hier uitgangspunten, werkwijze en resultaten van IVM2. Het standpunt van deze gemeenten, en de provincie, verandert hierdoor echter niet: geen reserveringen voor retentiegebieden in Gelderland. Ik vraag aan de ambtenaar van de provincie Gelderland waarom de retentiegebieden in het pakket zijn opgenomen, terwijl de gemeenten en provincie vanaf het begin tegen waren. Hij meent: ‘Iemand bij RWS heeft in 1998 bedacht: retentiegebieden en noodoverloopgebieden zijn goedkoop. Dat idee krijg je er nu niet meer uit, dat gaat heel langzaam’.⁷⁷ Het lijkt de

⁷² geannoteerde concept agenda Bestuurlijk Overleg Integrale Verkenning Maas – versie 25 oktober; mijn cursivering.

⁷³ ambtenaar Noord-Brabant, projectgroep vergadering 23 augustus 2005, Eindhoven

⁷⁴ De Gelderlander, 24 juni 2005

⁷⁵ e-mail aan de stuurgroep, 23 juni 2005

⁷⁶ 5^e concept advies, november 2005

⁷⁷ gesprek na de projectgroep vergadering van 5 december 2005

provincie Gelderland nu in ieder geval wel te lukken om geen concrete toezeggingen te hoeven doen over reserveringen voor retentiegebieden.

De stukken die besproken worden, worden voorbereid door de projectleider en de voorzitter themagroep inhoud. Het commentaar dat zij bij elke volgende versie verwerken komt deels uit de projectgroep, tijdens of na projectgroep vergaderingen. Ook de vertegenwoordiger van DG Water levert een grote input in de tekst: ‘soms dicteerde zij mij wat ik op moet schrijven’⁷⁸. Zij wil hiermee bereiken dat ‘het advies zonder veranderingen door de staatssecretaris overgenomen kan worden’⁷⁹.

4.5.2 De stuurgroep forceert een uitweg: het advies

Om uit de impasse te komen, organiseert de projectgroep een bestuurlijk overleg tussen de stuurgroep en de staatssecretaris. De stuurgroep is het ermee eens dat ‘anticiperen op de toename van rivierafvoeren middels het beschikbaar houden van ruimte van belang is voor de veiligheid op lange termijn,’ maar ‘uit het vooroverleg is duidelijk geworden dat er nog geen bestuurlijk draagvlak is voor het opnemen van de binnendijkse IVM maatregelen in de streekplannen, op basis van de huidige informatie’⁸⁰. Twee opties worden voorgesteld:

1. het rijk vraagt de provincies om streekplannen aan te passen;
2. het vrijhouden van de ruimte wordt geëffectueerd via (een bestuurlijke afspraak tussen de betrokken overheden over) handhaving van bestaand gebruik en bestaande ruimtelijke plannen⁸¹.

De staatssecretaris en de stuurgroep zijn het eens dat optie 2 wenselijk is. In het advies wordt dit als volgt verwoord: ‘De stuurgroep adviseert om de eventueel benodigde ruimte in de onderzochte binnendijkse gebieden voor de toekomst te waarborgen door handhaving van het huidige gebruik en geen nieuwe grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen toe te staan. IVM geeft niet voldoende aanleiding tot herziening van de streekplannen’⁸².

Het idee van wettelijk vastgelegde binnendijkse reserveringen is dus op dit moment van de baan. Of dit ook betekent dat er nu draagvlak is voor de resultaten van IVM2, is een andere vraag. Uit het advies: ‘De stuurgroep is positief over de aanpak in werksessies, maar tekent aan dat de daar besproken voorstellen waarschijnlijk toch op maatschappelijke weerstand zullen stuiten als ze veel concreter worden of breder besproken. Bij nadere concretisering van de voorstellen op lange termijn zal daarom opnieuw tijdig bestuurlijk overleg met ‘de regio’ nodig zijn.’ [...] Hoewel de meeste organisaties er niet naar uitzien om ingrijpende maatregelen in het Maasdal te moeten treffen, is er meer begrip ontstaan voor de opgaven, de benodigde maatregelen en de noodzaak tot het vrijhouden van de ruimte voor de toekomst.’

4.5.3 Conclusie: het draagvlak van de stuurgroep was het knelpunt

Er is dus geen draagvlak in de stuurgroep voor juridisch vastgelegde reserveringen. Voordat in de toekomst een maatregelpakket vastgesteld zou worden, als de maatgevende afvoer inderdaad omhoog gaat, moet opnieuw overleg plaatsvinden. De resultaten van IVM2 kunnen dan wel het startpunt zijn. Het enige waarvoor het draagvlak van de stuurgroep sinds het begin van het project enigszins omhoog is gegaan is de te verwachten afvoer: ‘De stuurgroep stemt ermee in om een Maasafvoer van 4600 m³/s in het jaar 2100 te hanteren als aanname

⁷⁸ informeel gesprek, 23 januari 2006

⁷⁹ informeel gesprek, werksessie 1 Sittard

⁸⁰ geannoteerde concept agenda Bestuurlijk Overleg Integrale Verkenning Maas – versie 25 oktober

⁸¹ *ibid.*

⁸² eindconcept advies IVM2 (januari 2006)

voor de afvoerprognose van de Maas tenzij een gezamenlijk internationaal onderzoek meer duidelijkheid geeft over de haalbaarheid en effectiviteit van ‘bovenstrooms water vasthouden’ in extreme omstandigheden’: hier is de ‘mits’ een ‘tenzij’ geworden.

Het project IVM2 heeft dus niet aan de opdracht kunnen voldoen. Deze was ‘het nemen van een besluit over het vervolgtraject van de verkenning [...] zodat de maatregelen vanaf 2005 in een planfase *door planologische reservering kunnen worden vastgelegd*. Hiervoor dienen *passende juridische procedures* te worden geïdentificeerd’⁸³. Omdat de stuurgroep het advies opstelt, is bij de stuurgroep draagvlak voor het resultaat van IVM2, maar daarmee wordt aan andere in het begin geformuleerde doelstellingen dus niet voldaan.

4.6 De relevante sociale groepen in het overleg met de regio

In fase 2, uitvoeringsgedeelte van het project, hebben de experts een grote rol. Zij bereiden de details van de werksessies voor en verwerken de resultaten tot een maatregelenpakket. Daarbij maken zij vele bestuurlijke keuzes. Over een deel hiervan wordt door de projectgroep, en in mindere mate in de werksessies, besloten. Veel vaker worden hun keuzes wel gepresenteerd, soms worden er vragen over gesteld, maar meestal leidt dit niet tot een discussie met een conclusie. Fundamentele vragen over gewenste beschermingsniveaus, ruimtegebruik in het winterbed en internationale onderhandelingen blijven daardoor onbeantwoord. In de nationale context zijn dit onderwerpen die op een ander niveau besproken worden, maar blijkbaar willen de aanwezigen hier graag ook een woordje over meepraten, en zij proberen het project op te rekken in de door hen gewenste richting. Deels geeft het kernteam hieraan toe, als zij bijvoorbeeld toezeggen een kosten-baten afweging voor te bereiden. Tot de uitwerking van een andere benadering van het overstromingsrisico komt het echter niet, en de werkwijze blijft binnen de van te voren bedachte inhoudelijke grenzen.

De andere belangrijke spelers in fase 2 zijn de deelnemers uit de regio, die zowel in de projectgroep als in de werksessies meedoen. Deelname aan beide overlapt gedeeltelijk. De relevante sociale groepen nemen verschillende houdingen aan in deze bijeenkomsten. Dit wil ik illustreren met de houding ten opzichte van bezwaren tegen de uitgangspunten die ter sprake komen. Voor gemeenteambtenaren en wethouders lijkt te gelden ‘je kunt beter zorgen dat je meepraat’⁸⁴ dan dat door anderen over jouw belangen besloten wordt. Zij zijn blij de kans te hebben hun stem te laten horen, wat zij als verbetering ervaren ten opzichte van andere RWS projecten. Tegelijkertijd is dit voor de meeste gemeenten de enige gelegenheid om mee te praten. Provincies hebben een andere troef in handen: zij hebben in de stuurgroep veel gewicht, en kunnen via deze weg alsnog invloed uitoefenen als het in de projectgroep of in de werksessies niet lukt om gehoor te krijgen. Ambtenaren van waterschappen brengen veel technische (detail)kwesties aan de orde, maar hebben uiteindelijk niet genoeg gewicht om erop te staan dat de vragen die zij stellen, beantwoord worden. Vertegenwoordigers van natuurbeschermingsorganisaties stellen met name beleidskeuzes ter sprake, maar de andere aanwezigen gaan hier vaak niet op in. Het VFVtOB tenslotte heeft veel invloed op het verloop van de discussie in Sittard, omdat zij het niet eens zijn met het project en deze mening duidelijk verwoorden. Op het verloop hebben zij echter uiteindelijk geen invloed, omdat andere partijen niet met hen mee willen gaan, hoewel er wel instemming komt van een aantal andere deelnemers. De RIZA teamleider geeft aan dat er volgens hem een reëel gevaar was

⁸³ de opdracht voor IVM2, o.a. brief DGW/VW 2003/1044 (mijn cursivering)

⁸⁴ dubbelinterview gemeenteambtenaar Maasbree en projectleider Maascorridor, 30 maart 2005, Baarlo

dat een breuk kon plaatsvinden: ‘Toen gezegd werd: moeten we nog wel door met IVM, toen dacht ik: o jee, welke kant gaat dit op, dat was wel even spannend’⁸⁵.

In werksessie 3 lijkt het erop dat deze, en andere meer gedetailleerde, bezwaren echter wel een reductie voor het draagvlak betekenen. Ook in de projectgroep en de stuurgroep blijft bezwaar bestaan tegen de uitgangspunten. Geen van de betrokken relevante sociale groepen heeft zichtbaar in deze context invloed op de nationale spelregels, die ook voor IVM2 gelden, en dat vermindert de mate van betrokkenheid bij en het draagvlak voor het project.

Omdat de werksessies zo’n prominente plaats innemen in het plan van aanpak heeft ‘de regio’ op het eerste gezicht een belangrijke rol in IVM2. Bij nader inzien blijkt het niet de bedoeling dat in die bijeenkomsten meegedacht wordt over de uitgangspunten en de aanpak van het project. Dit betekent dat de relevante sociale groepen die alleen in de werksessies meedoen, dus de gemeenten en overige structuren, nauwelijks invloed hebben op het project. Zij mogen informatie leveren en hun mening geven. Vervolgens maken de experts een voorstel dat al dan niet met deze mening rekening houdt, en is de rol van deze groepen uitgespeeld (behalve als zij op een andere manier invloed proberen uit te oefenen: hierop kom ik in hieronder terug).

4.6.1 Waarom is de rol van de gemeenten en overige structuren relatief beperkt?

De inhoud van de werksessies is minder uitgebreid geworden dan van tevoren de bedoeling was, omdat het bespreken van de individuele maatregelen veel meer tijd kostte. De deelnemers aan de werksessies wilden juist meer thema’s onderwerp van discussie maken, waardoor de gevolgde aanpak meer zou aansluiten bij hun visie op hoogwaterbeheer en ruimtegebruik en de resultaten dus naar verwachting meer draagvlak zouden hebben. Er was echter in het project geen ruimte voor deze verandering. Omdat de werksessies voor de meeste gemeenten en overige structuren de enige gelegenheid waren om mee te discussiëren, is hun bijdrage dus minder goed uit de verf gekomen dan gepland, wat weer minder is dan zij lijken te willen.

De projectleider en de experts noemen tijdgebrek als de reden waarom zij niet uitgebreid op alle vragen ingingen. Interessant is dat de beoogde einddatum wel uitgesteld werd toen voor het schrijven van het advies meer tijd nodig bleek, maar niet toen vanuit de werksessies meer vragen werden gesteld dan beantwoord konden worden: dit is een aanwijzing voor het relatieve belang van beide structuren. Overigens zou een betere inhoudelijke voorbereiding van de werksessies tijdgebrek hebben voorkomen, maar dit is slechts achteraf duidelijk (zie hoofdstuk 5): de insteek was om hier de regio bij te betrekken, en dit kostte meer tijd dan voorzien.

Er bestond weerstand bij sommige experts om meer inspraak toe te staan en de aanpak te aan te passen: sommige van hen waren het eigenlijk al niet eens met de afgesproken werkwijze, omdat de regio hierbij in hun ogen al te veel invloed had. Dat de mening van deze experts in de in de praktijk gevolgde aanpak de doorslag kreeg, is meen ik het gevolg is van het feit dat de discussie over de aanpak in het kernteam niet is afgemaakt. In dit overleg was de RIZA teamleider voorstander van een relatief grotere rol van de experts dan de projectleider. Omdat geen besluit werd genomen, was het onduidelijk hoe ver de projectleider, als opdrachtgever aan het RIZA, wilde gaan in het betrekken van de regio, en dus binnen welke kaders het RIZA moest werken. Daardoor konden de experts volgens hun eigen visie aan de slag gaan. Volgens de RIZA teamleider hadden de beleidsmatige vragen helemaal niet op deze manier in de

⁸⁵ interview RIZA teamleider, 20 mei 2005, Lelystad

werksessies aan de orde moeten komen, omdat de bestuurders deze moeten beantwoorden: 'Het blijft natuurlijk de vraag in hoeverre je het een beleidsdiscussie kunt laten worden of dat je het een technische discussie moet laten zijn'⁸⁶. 'Zelf vond ik het koppelen van het bestuurlijke en inhoudelijke in de werksessies af en toe verwarrend. [...] Ik heb geadviseerd om het niet te doen: houd dat kennisspoor afzonderlijk van het beslissingsspoor, terwijl zij [RWS DLB] zo iets hadden van: waarom zou je dat willen, je kunt dat best integreren. Zij hebben uiteindelijk de keuze gemaakt, daar zijn zij opdrachtgever voor'⁸⁷. Vanuit deze visie hoeft dus ook geen prioriteit gegeven worden aan het beantwoorden van vragen vanuit de werksessies die buiten het kader van maatregelen en hun kenmerken vallen.

Aan de basis van bovenstaande problematiek ligt spanning tussen de experts en hun opdrachtgever (RWS DLB) over wie het voor het zeggen heeft. Terwijl de RIZA teamleider accepteert dat RWS DLB uiteindelijk de beslissing mag nemen, vindt de expert landschap dat de experts de aanpak hadden moeten bepalen. 'De moeilijkheid ligt in de wisselwerking tussen de regionale directie en de specialistische dienst. Eigenlijk zou het zo moeten zijn dat de opdracht bij ons wordt neergelegd, en dat je dan in wisselwerking aangeeft: zo pakken we het aan. [...] We werden wel inhoudelijk verantwoordelijk gehouden, *terwijl we best moeite hebben om te proces zo in te kleden als wij zouden willen*. [...] Natuurlijk moet RWS DLB een vinger in de pap hebben...Die had ik liever kleiner gezien'⁸⁸. In hoofdstuk 5 ga ik verder in op de rol van de expert landschap en haar mening over de werkwijze. Daar blijkt dat zij twijfels heeft bij de kwaliteit van de bijdragen uit de werksessies.

Het lijkt onwaarschijnlijk dat de zienswijze van genoemde experts geen invloed heeft gehad op de manier waarop de uiteindelijke bijdrage van de regio in het resultaat verwerkt is. De deelnemers aan werksessie 3 hebben hier echter geen commentaar op geleverd. Aan het eind van werksessie 3 vraagt de dagvoorzitter aan de deelnemers het IVM2 project een cijfer te geven, proces en inhoud in één. De waardering schommelt rond 7,5: er lijkt wel tevredenheid te bestaan over de werkwijze. 'Het is natuurlijk wel een hele verbetering t.o.v. het Zandmaas project dat nu met ons gepraat wordt'⁸⁹. En als de nood aan de man komt weten zij dat er andere wegen zijn om invloed uit te oefenen. Een wethouder vertelt mij dat zij tevreden is over manier waarop met haar inbreng in de WS is omgegaan. Ik vraag haar wat zij gedaan zou hebben als er niet geluisterd was: 'Dan heb je daar de geëigende kanalen voor: de provincie, kamerleden van mijn partij'⁹⁰.

Factoren die dus van belang lijken te zijn om te verklaren waarom de gemeenten en overige structuren weinig invloed hadden, zijn de mening van de betrokken experts over hun deelname, het ontbreken van een duidelijk besluit over het belang van hun bijdrage, en het strakke tijdschema waar blijkbaar niet van afgeweken kon worden.

4.6.2 De verhouding tussen de verschillende doelstellingen; inhoud en draagvlak

Na bovenstaande analyse is het logisch om de vraag te stellen wat het belang van draagvlak in de regio blijkbaar is in IVM2: niet gebaseerd op de officiële teksten zoals het plan van aanpak of de intentieverklaring, maar op het feitelijke verloop van de werksessies.

⁸⁶ IVM2 team evaluatie na werksessie 1 Sittard

⁸⁷ interview RIZA teamleider, 20 mei 2005, Lelystad

⁸⁸ interview expert landschap, 22 april 2005, Wageningen, mijn cursief

⁸⁹ werksessie 2 Venlo

⁹⁰ interview wethouder Stein, 6 juni 2005, Stein

In de werksessies wordt gevraagd om de ‘mening’ van de regio. Zoals het er na de toetsingskader bijeenkomst uitziet, zal naar aanleiding van de beoordeling van de streek van de individuele maatregelen een ‘ja-pakket’ worden samengesteld. Dit zou draagvlak zou moeten hebben gezien de niet-negatieve beoordeling in de werksessies. Bij de voorgestelde methode om een acceptabel pakket samen te stellen ga je ervan uit dat de beoordeling ‘groen’ van de individuele maatregelen betrouwbaar is, en daar worden in de heisessie vraagtekens bij gezet. Als de vertegenwoordiger van DG water zegt: ‘Het is onduidelijk op grond waarvan beoordeeld wordt. Dat moet je toch uitleggen, anders krijg je onbegrijpelijke keuzes. Alleen ‘draagvlak’ is niet genoeg’, dan plaatst zij vraagtekens bij de kwaliteit van de beoordeling in de werksessies, suggererend dat daar het enige criterium ‘draagvlak’ was. Tegelijkertijd meende zij wel dat ‘wij in gesprek met de regio [moesten]’ om het bestuurlijke niveau te kunnen overtuigen. De provincieambtenaar die antwoordt dat ‘in IVM1 is een hele waslijst criteria beoordeeld en in beeld gebracht, dat vormt de basis voor de keuzes. In feite is de beoordeling al gebeurd’ stelt ook vragen bij het nut van de werksessies; blijkbaar had volgens hem IVM1 de antwoorden kunnen opleveren.

De projectgroepleden en deelnemers aan de werksessies hebben nauwelijks om verdere uitleg van de methode van samenstellen van pakketten gevraagd, terwijl het toch lastige materie was. De keuze (-volgorde) van maatregelen is op dit moment blijkbaar niet belangrijk genoeg om over in discussie te gaan, zolang maar een acceptabele onderbouwing gegeven kan worden. Dat er geen overeenstemming is over de resultaten, schemert in werksessie 3 al door, en bleek duidelijk tijdens het opstellen van het advies.

Het lijkt alsof vanuit het project niet genoeg tijd wordt genomen om de technische materie te bespreken en gemaakte inhoudelijke keuzes ter sprake te stellen. Wordt ervan uit gegaan dat de experts hier de juiste antwoorden hebben, en dat daarop vertrouwd kan worden? In een gesprek met de projectleider stel ik dat het lijkt mij dat de ondersteuning van de projectgroep bij het overtuigen van hun bestuurders, en dus ook het draagvlak is de regio, beter gewaarborgd zijn als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- zij moeten het gevoel hebben dat het verhaal technisch klopt (daar past b.v. geen discrepantie in taakstellingen in);
- zij moeten hun bijdrage expliciet terugzien, of met redenen afgevoerd;
- zij moeten het gevoel hebben dat alle keuzes en aannames die achter de schermen gemaakt worden, expliciet gemaakt worden en besproken zijn.

De projectleider bevestigt vervolgens dat de beschreven situatie niet ideaal is. Tijdsgebrek is een belangrijk deel van het probleem: ‘Het probleem is dat ik naast het andere dagelijkse werk vaak niet toekom aan de inhoud van IVM2. [...] Ik moest het RIZA wel zo [relatief onafhankelijk] laten werken, want de tijd dringt. Er was geen tijd om met de projectgroep pakketten samen te stellen.’ Het belang van onderbouwing richting stuurgroep en staatssecretaris speelt echter ook mee. De vertegenwoordiger van DG Water had dit recent weer aangekaart: in een gesprek met de HID had zij gezegd dat het haar niet duidelijk was hoe in de werksessie was beoordeeld⁹¹.

Dat de aarzeling om de gemeenten en overige structuren meer invloed te geven niet allen van de kant van de projectleiding komt, blijkt af en toe uit hun reacties. Zo was het opvallend hoe een aanwezige gemeenteambtenaar zich ongemakkelijk voelde bij het belang dat aan de resultaten van de werksessies werd gehecht: hij was bang dat niet alles was meegenomen, dat niet goed was beoordeeld. Hij stond in feite een formele afweging voor, die wat hem betreft

⁹¹ projectleider, telefoongesprek 3 maart 2005

door de experts gedaan mocht worden. Deze fase van IVM is er echter juist op gericht de mening van de streek te verzamelen, via een ongebruikelijke procedure. Ook in der werksessies roept dit blijkbaar een ongemakkelijk gevoel op: ‘Moeten wij dat dan beslissen, met de mensen die hier zijn?’⁹² Beslissen gaat om afweging, niet alleen om kennis; de beslissing ligt bij de bestuurders, niet bij de ambtenaren, dat weten alle ambtenaren. De vraag naar een toetsingskader kan dus gezien worden als een manier om niet in de plaats van de bestuurders een mening te hoeven geven; kennis leveren om het toetsingskader te vullen is blijkbaar minder controversieel.

Het ging hier uiteindelijk niet om het vaststellen van een lijstje met criteria of een toetsingsprocedure, maar om de vragen hoe de volgende punten zich verhouden bij het vaststellen van een voorkeurspakket:

- lokale en expertkennis, en
- verwacht draagvlak en formele beoordelingscriteria.

Zowel de projectgroep als de vertegenwoordiger van DG Water maken duidelijk, door hun reacties, dat zij expertkennis boven lokale kennis verkiezen, en (regionaal) draagvlak minder belangrijk vinden dan formele criteria. Blijkbaar gaat het er vooral om dat de bestuurders het resultaat van IVM2 kunnen ‘verkopen’, en heeft expertkennis dan meer gewicht dan lokale kennis of meningen. De vertegenwoordiger van DG Water vindt dat de beoordeling tijdens de werksessies vaag is, en heeft blijkbaar meer vertrouwen in de beoordeling van het RIZA. Daar was het echter één expert die op grond van een ruimtelijke kwaliteitsverhaal keuzes heeft gemaakt. De vraag is of dat objectiever is dan de mening van de deelnemers aan de werksessies, met lokale ervaring, die hun kennis en ideeën inbrengen.

4.7 *Het effect van de werksessies op draagvlak*

De vraag ‘is er nu draagvlak bij jullie’ wordt niet expliciet gesteld in de werksessies. Hoe de stand van zaken hiermee is na het uitvoeren van de werksessies moet ik dus afleiden uit commentaar dat deelnemers hadden. Soms stellen zij zelf draagvlak daar expliciet aan de orde. Voor een deel kwam dit commentaar in de projectgroep: veel projectgroepleden nemen immers ook deel aan de werksessies.

4.7.1 **Draagvlak voor het gevolgde proces**

Er is achteraf veel commentaar op de open discussie in werksessie 1. In de eerstvolgende projectgroep vergadering wordt over deze morgensessies gezegd: ‘Ik kreeg kromme tenen van deze discussie, waarom heeft RWS niet eerder ingegrepen en het project verdedigd?’ ‘Je had een hele discussie voorkomen door [eerst] uit te leggen wat in IVM1 is gebeurd en wat we nog meer van plan zijn.’ Aan de andere kant wordt hier ook onderkend dat het nog maar de vraag is of een andere opzet een ander effect teweeg had gebracht: ‘Ik denk ook dat er een kwestie is van emoties versus rationele argumenten, want je kunt het nog zo goed uitleggen maar als mensen boos zijn dan zijn ze gewoon boos’⁹³.

Ook andere deelnemers aan de werksessie hebben commentaar: ‘Dat was een slappe presentatie, van ‘ik leid alleen de discussie en ik doe verder niks’, en we gaan stickers plakken enzo. Daar heb ik van de bestuurders van teruggehoord: dat gaat niet. Die hebben zo weinig tijd: je mag in je handen klappen dat je het gezelschap bij elkaar hebt, dan moet je de tijd goed ge-

⁹² slotdiscussie, werksessie 2 Venlo

⁹³ projectgroep vergadering 16 november 2004, Eindhoven

bruiken. [...] Toen hadden ze een flinke boodschap moeten neerzetten: jullie denken allemaal: dit gaan we niet meemaken, jullie denken allemaal: dat duurt mijn tijd wel. En dan zeg je: dat klopt niet, want in drie sessies gaan wij hier het bestemmingsplan van 2006 vaststellen. Dan zijn ze wel geïnteresseerd'⁹⁴.

Mijns inziens vergroot de open aanpak aan het begin van werksessie 1 de kans dat de deelnemers zich inzetten voor het project: zij krijgen de kans zich uit te spreken, en hun opmerkingen lijken serieus genomen te worden. Door de werksessie te beginnen met een presentatie zou de indruk gecreëerd kunnen worden dat conclusies van tevoren zijn bepaald. Het was een bewuste beslissing van de dagvoorzitter en projectleider. De dagvoorzitter benadrukt verschillende keren tijdens de morgen 'het is ùw project', en laat de discussie een tijdlang op z'n be-loop. Hiermee moedigt hij de deelnemers aan om hun vragen en frustraties uit te spreken; vooral in Sittard en Venlo wordt hier uitgebreid gebruik van gemaakt. Niet iedereen is het hier blijkens bovenstaand commentaar mee eens.

Ook de RIZA teamleider moest wennen aan de aanpak, maar ziet in dat het een positief effect had: 'Ik moest in het begin heel erg wennen, bij die eerste werksessie in Sittard zat ik echt met mijn oren te klapperen vanwege de manier waarop de benadering plaatsvond. Ik ben gewend dat het strakker wordt geleid. De dagvoorzitter was voor mij uniek omdat hij het proces helemaal losliet. Hij had volgens mij de insteek van: ik wil niet voor jullie spreken. Tegelijkertijd wist hij ook wel op welke moment in te grijpen, en dus toch controle te houden, dat was heel sterk. Uiteindelijk heeft het ook heel goed gewerkt die aanpak'⁹⁵. Bovendien is er niet alleen kritiek, er komen ook ideeën hoe het in IVM2 beter zou kunnen dan in andere projecten, met name de Maaswerken. Hiermee kan het IVM2 project z'n voordeel doen.

Het letterlijk weergeven van alle geschreven opmerkingen in het verslag geeft de indruk dat geleverde bijdragen serieus genomen worden. Tegelijkertijd bestaat daar wel twijfel over bij de deelnemers: 'blijf luisteren naar de regio', 'laat het ontstane vertrouwen niet beschaamd worden door de hogere overheden'⁹⁶. Ook het belang van het project als geheel trekken sommigen in twijfel: 'Hoe leeft dit probleem werkelijk, gelet op de opkomst?' 'De soep wordt niet zo.... etc.'⁹⁷. Voor zover er expliciet naar gevraagd is, beoordelen de deelnemers ook werksessie 2 positief-kritisch: 'Vond het een positieve sessie waar op een constructieve en open manier werd gewerkt'⁹⁸. 'Ik wil graag verder op de manier van werken zoals wij vandaag samen hebben gewerkt', 'Proces verliep (nog) constructiever dan verwacht'⁹⁹, 'De organisatie van de dag maakt een open, brede discussie goed mogelijk', 'Prima dag, goed gewerkt aan begrip/draagvlak'¹⁰⁰.

Een andere categorie opmerkingen betreft het mandaat van de aanwezigen. Overleg met collega's en bestuurlijke goedkeuring zijn nodig: 'Ik wil jullie wel een waarschuwing geven: ik zit hier maar alleen, en kan alleen mijn eigen inbreng geven. Overleg met collega's is nodig, bijvoorbeeld die van planologie en natuur, en goedkeuring van het college'¹⁰¹. Het ontbreken van een aantal gemeenten komt weer ter sprake. In Venlo dringen deelnemers erop aan dat

⁹⁴ dubbelinterview gemeenteambtenaar Maasbree en projectleider Maascorridor, 30 maart 2005, Baarlo

⁹⁵ interview RIZA teamleider, 20 mei 2005, Lelystad

⁹⁶ werksessie 1 Venlo

⁹⁷ werksessie 1 Venlo

⁹⁸ evaluatie subgroepje 1, werksessie 2, Rosmalen

⁹⁹ werksessie 1 Sittard

¹⁰⁰ werksessie 1, Rosmalen

¹⁰¹ gemeenteambtenaar, werksessie 2, Sittard

IVM2 team nog een ronde langs de gemeenten en de gebiedsbeheerders maakt, met de voorstellen zoals die nu op tafel liggen, om ze te inspireren om alsnog mee te denken. Ook in andere trajecten is het ontbreken van gemeenten een onderwerp van zorg. De projectleider meent dat het IVM2 team alle moeite heeft gedaan om de gemeenten erbij te betrekken, en dat nog een ronde te veel tijd zou kosten. Als compromis belooft hij:

- een informatiesessie te plannen, m.n. voor gemeenten, vóór werksessie 3, met kaartmateriaal waarop het commentaar uit sessie 1 en 2 zijn verwerkt;
- een brief te sturen naar alle bestuurders, waarin het belang van de inzet van gemeentes tijdens de werksessie nog eens onderstreept wordt.

De stuurgroep is tegen de eerste suggestie; het tweede gebeurt wel.

Er blijkt dus vooral veel frustratie te leven over de manier waarop in het verleden dingen zijn aangepakt, en beperkt vertrouwen dat het deze keer anders zal zijn. Er is echter waardering voor de manier waarop RWS DLB nu de regio benadert. Aan het eind van werksessie 3 mogen de deelnemers een cijfer geven aan de werksessies, inhoud en proces vermengd: met weinig spreiding geven zij een 7-7½.

Het blijft wel zo dat lang niet alle gemeenten afvaardiging hebben gestuurd; dit kan gezien worden als gebrek aan draagvlak voor het project als geheel, eventueel als gevolg van de inschatting dat niet de moeite is om er nu schaarse tijd aan te besteden omdat het project te weinig invloed zal hebben. Zoals een ambtenaar het verwoordde: ‘Wij denken dat het zo ver niet komt’¹⁰². Tegelijkertijd hebben velen tijd gestoken in deelname aan werksessies en andere vergaderingen: ‘Als ik dit persoonlijk niet zo belangrijk vond, dan was [mijn gemeente] misschien ook niet vertegenwoordigd. Het belang van de gemeente is: in hoeverre komen de Maascorridor projecten niet in de knel, dat vind ik heel belangrijk, en ten tweede, wat moet ik in de huidige bestemmingsplannen regelen, en worden de belangen die nu spelen niet geschaad. Een gemeente moet wel degelijk hierbij aanwezig zijn denk ik’¹⁰³. Wat kan gebeuren als een gemeente er niet bij is, blijkt in werksessie 3 in Sittard: de gemeente Stein heeft ontdekt dat in werksessie 2, waar zij niet aanwezig waren, een retentiegebied is gepland op een terrein waar zij woningbouw heeft voorzien. Nu zijn zij o.a. naar werksessie 3 gekomen om ervoor te zorgen dat dit weer uit de voorstellen verdwijnt.

4.7.2 Draagvlak voor de inhoud

In werksessie 2 ligt het accent vooral op de inhoud van de voorstellen. Het commentaar van de deelnemers op die dag is dan ook voornamelijk inhoudelijk. Deels zijn dit concrete opmerkingen en suggesties: ‘Zoek de technische zaken uit, omdat de keuzemogelijkheden daardoor wellicht beperkt worden, met name de afvoer van kanalen lijkt te optimistisch ingeschat’¹⁰⁴. ‘Wat is de orde van grootte van kosten als alle groene varianten worden uitgevoerd?’¹⁰⁵ ‘Winterbedverlaging en zomerbedverbreding leken nogal ongenueanceerd. Er moet kritisch naar de winst van deze maatregelen gekeken worden.’¹⁰⁶ Meer in het algemeen heeft men de indruk dat niet alle beschikbare informatie ter tafel ligt: ‘Ik heb een onbevredigd gevoel, met name omdat de resultaten van IVM1 niet gebruikt zijn.’ ‘De kennis van de Maaswerken m.b.t. de trajectgebonden maatregelen moet ook ingebracht worden. Zij hebben in detail uitgezocht

¹⁰² dubbelinterview gemeenteambtenaar Maasbree en projectleider Maascorridor, 30 maart 2005, Baarlo

¹⁰³ evaluatie subgroepje 1, werksessie 2, Rosmalen

¹⁰⁴ werksessie 2, Sittard

¹⁰⁵ werksessie 2, Rosmalen

¹⁰⁶ werksessie 2, Venlo

waar wat kan, en daar doen wij hier helemaal niets mee'¹⁰⁷. De projectleider belooft hiervoor te zullen zorgen.

In werksessie 2 bestaat verder vooral ontevredenheid over de beoordelingsprocedure. De deelnemers noemen als bezwaren:

- gebrek aan systematiek: het is tijdens een groepsessie niet duidelijk op welke criteria beoordeeld wordt;
- tijdsdruk: er is een permanent gevoel van gehaast worden. Doordat eerst de lijst van lokale maatregelen de revue passeert, is er meestal nauwelijks tijd om de trajectgebonden maatregelen te bespreken, terwijl juist daarvoor locatie-specifieke aanpassingen gezocht worden;
- ongebruikt laten van kennis: de resultaten van IVM1 inclusief alle toetsingscriteria worden niet gebruikt om te toetsen, de kennis van de Maaswerken m.b.t. de trajectgebonden maatregelen werd niet gebruikt om de voorstellen van tevoren aan te scherpen, lokale kennis van terreinbeheerders wordt niet ingebracht omdat zij niet meepraten;
- ontbreken van representativiteit: wat is de mening van de bevolking, van collega's van de gemeente, wat denkt het college;
- negeren van aspecten: de effecten op grondwaterstanden in de omgeving (verdroging) worden niet meegenomen, de financiële afweging ontbreekt;
- te weinig detail: als maatwerk geleverd wordt, gaat de winst tegenvallen, juist van de maatregelen met veel effect (trajectgebonden maatregelen).

Deze opmerkingen kunnen behalve als kritiek ook gezien worden als bereidheid om constructief mee te denken over de beste benadering: hierbij gehoor gevend aan de oproep van de dagvoorzitter om gezamenlijk kwaliteit na te streven. Er vindt op de suggestie van deelnemers in Venlo een extra bijeenkomst plaats waarin het opstellen van een toetsingskader wordt besproken.

In alle trajecten komt ook een vraag om concretere uitwerking van alternatieve oplossingen, waarvoor vaak extra analyses nodig zijn: kosten-baten analyse, overstromingskaarten, details van voorgestelde Vlaamse maatregelen. De projectleider belooft om deze dingen uit te zoeken. Ook doet hij de toezegging bestaande kennis mee te nemen in het vervolg, o.a. door beter overleg met de Maaswerken. Het lijkt dus alsof het grootste deel van de klachten opgelost gaat worden.

De vragen en opmerkingen worden echter niet allemaal verwerkt of beantwoord; voorbeelden kwamen in sectie 4.4 aan de orde. Het IVM2 team lijkt een tweeslachtige houding te hebben: aan de ene kant worden de deelnemers gevraagd hun kennis en mening in te brengen, aan de andere kant wordt een deel daarvan niet verwerkt of meegenomen. Het project wil blijkbaar binnen de zelf gekozen marges opereren, en oplossingen of berekeningen die niet in de planning zaten, worden niet alsnog meegenomen.

4.7.3 Resultaat: methode oké, maar pakket niet

Met deze kritische opmerkingen maken de deelnemers aan de werksessies duidelijk dat hun deelname in de werksessies niet wil zeggen dat de uitkomst van IVM2 draagvlak in de regio zal hebben: daarvoor moeten andere wegen bewandeld worden. Volgens hen is meer overleg met de gemeenten daarvan de kern. Naast deze zeer kritische opmerkingen merken verschil-

¹⁰⁷ werksessie 2, Sittard

lende deelnemers op dat de methode van IVM2 op zich een goede is. Dezelfde vragen over de noodzaak zijn echter blijven bestaan sinds de eerste werksessie. Zoals een van de deelnemers zegt: ‘Hebben we dit over voor de veiligheid, gezien de kosten, de Maas op de schop en de nadelige effecten in totaliteit? De methode van IVM 2 is oké, maar het beeld van het resultaat bevalt niet:

- verstoring van het cultuurhistorische landschap
- verstoring van het ecosysteem
- kanalisering van de Maas¹⁰⁸.

Dit komt er op neer dat hoewel de methode op zich ‘oké’ is (voor zover zij het hebben meegemaakt) deze deelnemers het niet eens zijn met het resultaat. Mijns inziens komt dit omdat zij gedwongen worden aan de doelstelling ‘veiligheid’ te voldoen, terwijl zij eerst willen bespreken of en in hoeverre dit het geval is (zie 4.4). In een ander traject vragen de deelnemers om uitstel van verdere besluitvorming. Zo wijzen zij op een andere manier de resultaten af: ‘Wacht met het vaststellen van maatregelen tot internationale afstemming heeft plaatsgevonden. Reserveer geen gebieden, maar gebruik de IVM studie voor internationale onderhandelingen, en wijs Walen en Fransen op hun medeverantwoordelijkheid¹⁰⁹.

Een deelnemer aan de werksessie verwoordt ook mijn conclusie uit bovenstaand verhaal: ‘Dat [IVM2] advies zal wel een inhoudelijke weerslag zijn van wat we allemaal gemaakt hebben, maar ik ben benieuwd wat in de paragraaf ‘draagvlak’ komt te staan. [...] Je moet als stuurgroep de Staatssecretaris ook kunnen vertellen wat er gebeurt als je dit uit gaat voeren, en ik denk niet dat ze ijskoud kunnen beweren dat dat probleemloos zal verlopen “want er is draagvlak”¹¹⁰. Dat de stuurgroep dat zelf ook zo ziet komt nu aan de orde.

4.8 De rollen van de relevante sociale groepen en de betekenis van draagvlak

Achteraf zijn de cruciale vragen in IVM2:

- hoeveel ruimte krijgt het kernteam bij de formulering en uitvoering van het project;
- was de stuurgroep het eigenlijk wel eens met het besluit dat naar een ‘zo gedragen mogelijk maatregelenpakket wat aan de doelstellingen voldoet’ werd gestreefd;
- hoe belangrijk is het om een besluit te nemen;
- wat is de invloed van nationale beleidsvorming.

Ik laat hieronder zien hoe de antwoorden op deze vragen de hoofdlijnen van het gebeurde binnen IVM2 verklaren. Ik spreek nu over ‘de projectgroep’ en ‘het kernteam’ zonder onderscheid te maken in de verschillende relevante sociale groepen die van deze structuren deel uit maken. De verschillende houdingen die deze groepen innemen kwam voor de projectgroep ter sprake in 4.5 en de verhouding binnen het kernteam in 4.3.3.

Er spelen verschillende relaties binnen het project die voor de beantwoording van deze vragen van belang zijn. Hierdoor nemen verschillende groeperingen een dubbelrol aan en moeten zij schipperen tussen de belangen en meningen die bij deze rollen horen. De eerste relevante relatie is die tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. DG Water geeft RWS DLB een opdracht en is dus formeel de baas. DG Water en RWS DLB maken echter allebei deel uit van het ministerie van V&W met de staatssecretaris aan het hoofd. Er wordt dus van hen verwacht dat zij het naar de buitenwereld toe met elkaar en met de staatssecretaris eens zijn, terwijl zij het onderling oneens kunnen zijn bijvoorbeeld over de aanpak van de werksessies. Hetzelfde

¹⁰⁸ subgroep 2, werksessie 3 Venlo

¹⁰⁹ werksessie 3 Sittard

¹¹⁰ dubbelinterview gemeenteambtenaar Maasbree en projectleider Maascorridor, 30 maart 2005, Baarlo

geldt voor de verhouding tussen RWS DLB en het RIZA: het RIZA is formeel opdrachtnemer van RWS DLB maar meent dat zij beiden, als deel van RWS, verantwoordelijk zijn. Naar buiten toe zijn beide geledingen ‘Rijkswaterstaat’.

Dan speelt de relatie V&W – stuurgroep. De stuurgroep moet het project namens alle andere relevante sociale groepen begeleiden, en is formeel onafhankelijk van de V&W hiërarchie. Het is formeel de stuurgroep die het advies presenteert, en niet de opdrachtnemer. De opdrachtnemer bevindt zich dus mogelijk in een spagaat: enerzijds moet RWS DLB voldoen aan de wensen van de opdrachtgever (de staatssecretaris), anderzijds aan de wensen van de stuurgroep. Als stuurgroep en staatssecretaris het niet eens zijn, bestaat een grote kans dat dit tot problemen leidt¹¹¹.

De projectgroep is het werkorgaan van de stuurgroep, en zorgt in de praktijk voor de begeleiding van het project namens de stuurgroep. De stuurgroep kan het echter (soms verrassend) oneens zijn met wat in de projectgroep wordt voorgesteld. Ook werkt de projectgroep mee aan het uitvoeren van het project, samen met de projectleider en het kernteam, en bevindt zich dus ook in een tussenpositie tussen opdrachtnemer (en dus V&W) en de stuurgroep. De ambtenaren van de projectgroep nemen hiermee een belangrijke rol in als ‘vertaler’.

Toen IVM2 begon, was het nemen van een besluit een belangrijke doelstelling. Dat was in IVM1 niet gelukt, volgens het IVM1 eindrapport door gebrek aan informatie over de mening van de regio. Uiteindelijk is in IVM2 nog geen besluit genomen, want er zijn geen waarborgen voor reserveringen afgesproken. De beantwoording van de vraag naar de hoeveelheid gewenst draagvlak is volgens mij bepalend geweest voor het verdere verloop. Ter herinnering: er waren drie opties voor de aanpak:

- ‘Optie 1: technisch rapport met maatregelen, die zowel voor veiligheid zorgen en de ruimtelijke kwaliteit verbeteren, plus de mening [hierover] van de regio;
- Optie 2: gedragen pakket van maatregelen die zowel voor veiligheid zorgen en de ruimtelijke kwaliteit verbeteren, plus de mening [hierover] van de regio;
- Optie 3: gedragen rapport.

Bij 1 of 2 wordt voldaan aan de doelstelling veiligheid, bij 3 hoeft niet perse voldaan te worden aan de doelstelling veiligheid¹¹². Binnen de projectgroep zijn hier verschillende meningen over, maar de opdrachtgever, DG Water, besluit dat optie 2 gekozen moet worden.

Het plan van aanpak voor optie 2 roept in de stuurgroep de volgende opmerkingen op:

- ‘IVM is te rivierkundig in de zin van “te veel met de rivier praten, en te weinig met de bewoners”. De insteek moet de mens zijn en dus moet aan betrokkenheid en bewustwording op hoger niveau gewerkt worden’¹¹³
- ‘draagvlak is essentieel’¹¹⁴
- ‘wij moeten naar maatregelen zoeken, die draagvlak hebben en de ruimtelijke kwaliteit verbeteren, en die tot doel hebben, om op andere plekken minder te moeten doen, wat positieve energie vrij kan maken.’¹¹⁵ [Toen was nog niet duidelijk dat in veel trajecten bijna alle maatregelen gebruikt moesten worden om aan de veiligheidsdoelstelling te voldoen.]

¹¹¹ De vertegenwoordiger van DG Water is agendalid van de stuurgroep.

¹¹² verslag projectgroep vergadering 29 maart 2004, Eindhoven

¹¹³ vertegenwoordiger VNG, stuurgroep vergadering 10 december 2003

¹¹⁴ gedeputeerde provincie Limburg, stuurgroep vergadering 10 december 2003

¹¹⁵ vertegenwoordiger Ministerie VROM, stuurgroep vergadering 10 december 2003

De stuurgroep besluit ‘dat wij deze richting aan de projectgroep mee geven’ en dat ‘de stuurgroep groen licht geeft, om met de genoemde accenten met IVM2 aan de slag te gaan.’ Hierin meen ik te zien dat de stuurgroep draagvlak belangrijker vindt dan in het plan van aanpak naar voren komt, en dat zij dit verwerkt willen zien in de aanpak van het project. Hoewel dit niet expliciet is besproken, lijkt de stuurgroep voor optie 3 te kiezen. In sectie 4.3.1 kwam de opstelling van de stuurgroep aan het begin van IVM2 uitgebreider aan de orde. Hieruit blijkt ook een aarzeling om achter de doelstellingen van IVM2 te gaan staan. Het gevaar van een spagaat tussen opdrachtgever en stuurgroep, met de opdrachtnemer in het midden, is dus werkelijkheid.

De bespreking van dit advies van de stuurgroep in de volgende projectgroep vergadering laat zien dat deze spagaat ook binnen deze groep bestaat. Iemand vindt dat ‘het plan van aanpak is geaccordeerd dus we kunnen starten,’¹¹⁶ maar iemand anders ‘vindt deze discussie over optie 1, 2, of 3 op dit moment niet opportuun; gedurende het traject kom je erachter of je een breed gedragen resultaat aanlevert’¹¹⁷. Deze persoon wil dus niet van tevoren besluiten voor welke optie gekozen wordt. Het blijkt uit de volgende uitwisseling dat de projectgroep zich realiseert dat het streven naar draagvlak risico’s inhoudt voor het halen van de veiligheidsdoelstelling. De projectleider legt uit dat zij bij het bezoek aan de gemeenten een open vraag hebben gesteld: ‘Je mag zeggen hoe jullie dit op willen lossen, bijvoorbeeld “wij willen graag alleen maar de helft gecompenseerd hebben van delta H en die andere helft lossen wij met evacuatie op”’. Hierop komt de reactie: ‘Toch moeten nu wij maatregelen nemen om aan die delta H te voldoen, *dat is vreemd*’¹¹⁸. Ondanks de aanbeveling van de stuurgroep en de kanttekeningen die de projectgroep maakt, wordt het plan van aanpak geaccepteerd. De opdracht van DG Water heeft blijkbaar op dat moment meer gewicht dat de mening van de stuurgroep. De stuurgroep voelt er niets voor om de relaties met Den Haag op scherp te zetten voor een advies wat nog ver afstaat van eventuele uitvoering.

Er blijkt in fase 3 dat het verkrijgen van een ‘gedragen pakket van maatregelen die voor veiligheid zorgen’ niet is gelukt, want de provincies Gelderland en Noord Brabant, en de betrokken Gelderse gemeenten, zijn het niet eens met de reserveringen voor de binnendijkse maatregelen. Het advies geeft dan in feite antwoord op optie 3. In deze gedragen oplossing wordt het pakket dat nodig zou zijn voor ‘delta H’ wel geïdentificeerd, maar niet geaccepteerd. De doelstelling, het reserveren van benodigde gebieden, wordt dus niet gehaald. Uit de beleefde manier waarop het advies geformuleerd is, blijkt dit niet, maar uiteindelijk komt het erop neer dat ‘de staatssecretaris op grond van dit advies geen beslissing kan nemen.’¹¹⁹ ‘Mevrouw Schultz van Haegen constateert dat er wat haar betreft samenhang aanwezig is tussen het alternatief gedifferentieerde normverhoging en de discussie over veiligheid / risiconormering die zij wil gaan voeren. Zij wil derhalve graag ook iets meer tijd voor een definitief besluit’¹²⁰. De staatssecretaris vindt het blijkbaar niet erg dat zij geen concreet besluit kan nemen, want zij is inmiddels bezig het idee te lanceren dat er een nationale risico-benadering voor overstromingen moet komen. Hiermee zou de huidige aanpak via een maatgevende waterstand, die in IVM2 leidt tot de doelstelling ‘waterstandsneutraliteit’, wellicht een gepasseerd station zijn. De flexibiliteit waarom deelnemers in de werksessies vroegen, zou alsnog van de nieuwe benadering deel uit maken.

¹¹⁶ ambtenaar waterschap, projectgroep vergadering 18 mei 2004

¹¹⁷ ambtenaar provincie Limburg, projectgroep vergadering 18 mei 2004. Deze twee citaten laten mooi de twee benaderingen van projecten zien (zie hoofdstuk 1): gesloten resp. open.

¹¹⁸ nn, projectgroep vergadering 18 mei 2004 (mijn cursivering)

¹¹⁹ interview projectleider, 3 oktober 2005

¹²⁰ verslag bestuurlijk overleg stuurgroep – staatssecretaris, 10 november 2005, Den Haag

Hoofdstuk 4 Verweving van belangen in IVM2

De spagaat tussen stuurgroep en opdrachtgever (de staatssecretaris) wordt dus opgeheven tot beider tevredenheid, maar wel ten koste van het belang van de rivierkundige en landschappelijke inbreng van experts en regio. Ik bekijk in het volgende hoofdstuk 5 hoe de integratie van rivierkundige en landschappelijke expertise verliep.

Hoofdstuk 5 Verweving van expertise in IVM2

In het vorige hoofdstuk heb ik laten zien hoe het besluitvormingsproces in IVM2 verliep. Ik heb vooral aandacht besteed aan de manier waarop de relevante sociale groepen betrokken waren bij het opzetten van het project, de uitvoering ervan, en het opstellen van het advies. Ik besprak ook hoe deze aspecten van het IVM2 proces invloed hadden op het draagvlak waarnaar IVM2 streefde. In dit hoofdstuk laat ik in meer detail zien hoe verschillende soorten expertise werden geïntegreerd in dit proces.

In het IVM2 project worden drie soorten expertise ingebracht (naar Leeuwis & Van den Ban, 2005):

- inhoudelijke expertise. Dit betreft probleemdefinities en mogelijke oplossingen, en is in IVM2 vooral vertegenwoordigd als expertise over maatregelen, en rivierkundige en ruimtelijke expertise;
- bestuurlijke expertise. Dit betreft vragen als: wat zijn de relevante sociale groepen, hoe zijn de relaties tussen deze groepen, welke andere bestuurlijke processen spelen er, op welke manier zijn besluitvormingsprocessen in Nederland wettelijk en/of formeel georganiseerd;
- expertise over sociale processen. Dit betreft expertise over manieren waarop de interactie tussen de relevante sociale groepen georganiseerd kan worden.

Mijn indeling van ‘expertise over maatregelen’ bij ‘inhoudelijke expertise’ is problematisch want hieronder versta ik ook de inschatting van het draagvlak dat een maatregel zou hebben. Deze inschatting is onder andere gebaseerd op bestuurlijke expertise. Ik leg de nadruk in dit hoofdstuk op de inhoudelijke expertise over mogelijke maatregelen, rivierkunde en ruimtelijke kwaliteit. Deze expertise werd ingezet om de twee expliciete doelstellingen van IVM2 te bereiken: veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. De impliciete doelstelling ‘draagvlak’ speelde mee bij de keuzes die gemaakt worden voor de inzet van inhoudelijke expertise. Het was immers de bedoeling dat er draagvlak ontstond voor de oplossing die werd bedacht. De ingebrachte inhoudelijke expertise moest een groot deel van de argumenten leveren om voor draagvlak te zorgen door te laten zien dat deze voldoen aan de doelstellingen ‘veiligheid’ en ‘ruimtelijke kwaliteit’.

Het betrekken van de relevante sociale groepen moest het draagvlak vergroten. In dit hoofdstuk komen details van dit proces aan bod voor zover het de inbreng van expertise betreft. In hoofdstuk 4 besprak ik de rolverdeling tussen experts en regio en stelde vast dat het in de werksessies uiteindelijk niet ging om een lijstje met criteria of een toetsingsprocedure: het ging om de vragen hoe lokale en expertkennis, verwacht draagvlak en formele beoordelingscriteria zich tot elkaar verhouden. Het ging dus om de vraag hoeveel ruimte en gewicht degenen krijgen die deze respectievelijke aspecten inbrengen: keuzes met betrekking tot het proces hebben grote invloed op de manier waarop de ingebrachte expertise al dan niet tot z'n recht komt. In dit hoofdstuk besteed ik relatief weinig aandacht aan de expertise over procesmanagement maar in hoofdstuk 7 kom ik op dit onderwerp terug.

Ook in dit hoofdstuk gebruik ik op het eerste gezicht misschien weinig voor de hand liggende terminologie: ik heb het over ‘expertise’ en niet over ‘kennis’. ‘Kennis’ is namelijk volgens mij een te beperkt begrip, dat vooral naar feiten verwijst. Hieruit ontstaat de indruk dat mensen alleen feiten inbrengen, terwijl het ook gaat om de keuze van de relevante feiten, de interpretatie van de feiten, etc.. Dit wordt beter verrat in de term ‘expertise’. Onder ‘expertise’ versta ik dan ook de combinatie van kennis en de ervaring en vaardigheden om met deze kennis te werken: uit de beschikbare kennis te kiezen voor de situatie, deze te interpreteren en uit te leggen, en eventueel deze kennis te genereren. Het gebruik van de term ‘expertise’ heeft als tweede voordeel dat het duidelijk is dat niet alleen de als zodanig bekend staande ‘experts’ expertise inbrengen. Hun expertise is gebaseerd op wetenschappelijke kennis en training, maar dit is geen voorwaarde om ‘expert’ te zijn in de bovenstaande bredere betekenis van het woord. ‘Constructivist analysis of scientific knowledge and technical expertise [...] have shown that such expertise is not intrinsically different from other forms of expertise’ (Bijker, 2006). Voor de duidelijkheid beperk ik echter de term ‘expert’ tot degenen die in IVM2 deze rol toegewezen kregen: degenen met een wetenschappelijke achtergrond in het betreffende domein.

Bij het werken met kennis spelen naast ervaring en vaardigheden ook persoonlijke voorkeuren een rol. Bij het gebruik van, op het oog objectieve, inhoudelijke kennis is dus een kennersblik vereist, waardoor subjectieve interpretatie een rol speelt. Ook dit maakt deel uit van de expertise. De verschillende relevante groepen en actoren in het IVM2 project brengen hun eigen expertise en kijk op de wereld in wanneer zij aan een bijeenkomst deelnemen, een projectactiviteit plannen of een rapport schrijven. Het kan gaan om het gebruik en de interpretatie van rivierkundige modellen, het bestemmingsplan van een gemeente, karakteristieken van het landschap, wettelijke planprocedures, het huidige overheidsbeleid, gedetailleerde kennis van lokale omstandigheden, gevoel voor politieke verhoudingen en politieke haalbaarheid, van de manieren waarop een bijeenkomst het meest productief geleid kan worden.

Mijn verhaal heeft als startpunt de verschillende relevante sociale groepen en de expertise die zij inbrengen in het IVM2 project. Dit gebeurt op momenten van interactie tussen verschillende groepen, maar ook wanneer iemand in z’n eentje iets zit te bedenken. Mijn toegang tot het laatste was via interviews met actoren die reconstrueerden wat zij gedaan hadden en waarom. De meeste informatie haal ik echter uit de interactie tussen groepen. In die bijeenkomsten werden fysieke representaties van expertise gebruikt, zoals de Maatregelenatlas, de Blokken-doos, een ruimtelijk kwaliteitskader, tabellen, kaarten, etc. Ik zal voor een deel van mijn verhaal deze fysieke representaties van expertise gebruiken als focus: ‘modellen als ontmoetingspunt’¹. Bij het verwerken van de IVM2 bijeenkomsten keek ik naar vragen als ‘hoe wordt expertise ingebracht? Door wie? Hoe wordt het geïnterpreteerd? Welk belang wordt eraan gegeven? Welke moeilijkheden treden op? Hoe wordt daar mee omgegaan?’

Met de aantekening dat de complexiteit en verwevenheid van proces en inhoud niet uit het oog verloren moeten worden gaat dit hoofdstuk in op de integratie van expertise over mogelijke maatregelen, rivierkunde en ruimtelijke kwaliteit. Eerst werden de maatregelen die in IVM1 waren geïdentificeerd, beoordeeld. Daarna werden pakketten samengesteld die moeten voldoen aan de rivierkundige taakstelling en tegelijkertijd bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Er zal blijken dat expertise over maatregelen, rivierkunde en ruimtelijke kwaliteit door verschillende deelnemers aan IVM2 wordt ingebracht, niet alleen door experts.

¹ met dank aan mijn collega Rien Kolkman voor dit inzicht

Bestuurlijke expertise zal erg belangrijk blijken voor de interpretatie van inhoudelijke expertise: deze twee soorten expertise worden verweven in het oordeel van de regio, de projectgroep en de stuurgroep over de door RWS aangedragen oplossingen.

5.1 Maatregelen

Expertise over mogelijke maatregelen in en langs de Nederlandse Maas wordt tijdens IVM2 op verschillende manieren ingebracht, en door verschillende partijen. In eerste instantie levert het IVM2 team in de vorm van de Maatregelenatlas informatie over de mogelijke maatregelen die in IVM1 werden geïdentificeerd, en die zij mogelijk achten. Op deze informatie wordt tijdens de werksessies commentaar geleverd door de deelnemers, bijvoorbeeld in de vorm van 'dit kan niet, want er is nu ter plekke al...'. Dit leidt tot een oordeel per maatregel of deze wel of niet uitvoerbaar en/of wenselijk is, tot aanpassen van sommige maatregelen en identificatie van een aantal nieuwe maatregelen. De deelnemers brachten hier dus hun expertise over de lokale situatie in, zowel fysiek als bestuurlijk-politiek ('haalbaarheid'). Alle commentaren werden genoteerd en verwerkt door het IVM2 team. Het uiteindelijke resultaat is één lijst van aangepaste maatregelen plus de beoordeling, en de redenen van dit oordeel. Bestuurlijke expertise wordt tijdens, maar vooral na deze procedure ingebracht om te zorgen dat de resultaten bruikbaar zijn voor het advies.

Parallel aan deze beoordeling van Nederlandse maatregelen is door de projectleider overleg gevoerd met Vlaanderen, waaruit hij voorstellen voor maatregelen in Vlaanderen meenam naar de werksessies. Deze zijn in IVM2 niet beoordeeld, wel zijn zij als extra mogelijkheid voor waterstandsverlaging ingebracht. De Vlaamse maatregelen en de discussies eromheen worden in dit rapport niet besproken.

5.1.1 Maatregelenatlas

Expertise over locaties, dimensies en kenmerken van mogelijke maatregelen wordt in eerste instantie ingebracht door het projectteam, in de vorm van de Maatregelenatlas. Deze is geproduceerd door het RIZA, met bijdragen van RWS DLB. Hierin worden alle in IVM1 geïdentificeerde maatregelen beschreven en op kaarten aangegeven. Alle aan de werksessies deelnemende organisaties kregen de Maatregelenatlas toegestuurd voor de start van werksessie 1. Het was de bedoeling dat de deelnemers deze vóór de eerste werksessie zouden bestuderen en met collega's bespreken, zodat zij de mening van hun organisatie konden inbrengen. De Maatregelenatlas bestaat uit een tekst- en een kaartdeel. In de inleiding wordt beknopte informatie gegeven over het project. Daarna volgt een algemene beschrijving van maatregeltypen, en het grootste deel bestaat uit de beschrijving van individuele maatregelen. Het kaartdeel bestaat alleen uit kaarten. Beide delen zijn gedrukt en spiraalgebonden. Hieronder volgen details van deze onderdelen.

Inleidende tekst

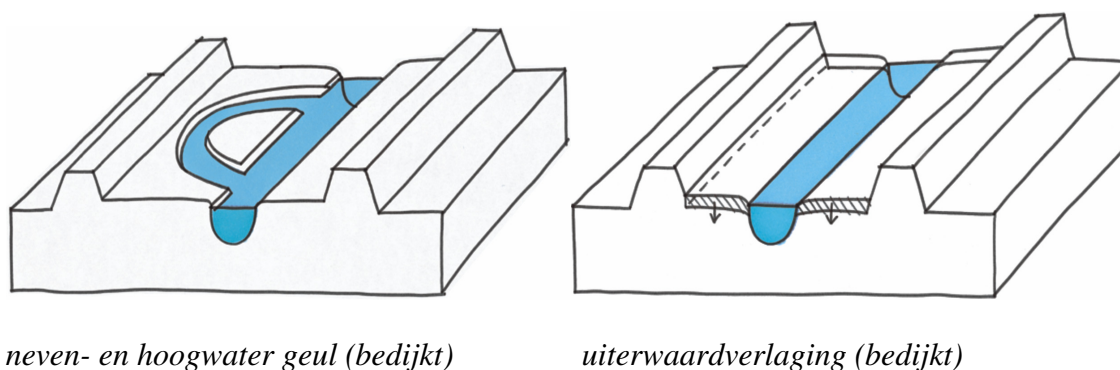
In het tekstdeel worden doelstelling, aanpak en het resultaat van IVM als geheel, en het verwachte resultaat van IVM2 beschreven, en een toelichting gegeven op de werksessies. Het huidige landschap van de Maas wordt beschreven, de verschillende trajecten waar deze doorheen stroomt, en de lange termijnvisie op de ontwikkeling van het Maasdal dat in IVM1 werd opgesteld². Vervolgens wordt de rivierkundige opdracht uitgelegd waar in de werksessies een antwoord op gevonden moet worden: meer afvoer, dezelfde veiligheid. De gepre-

² IVM1 achtergrondrapport 'Ruimtelijke kwaliteitskader': opgaven (2003)

senteerde informatie is een samenvatting van IVM1. Volgens de inleidende tekst heeft de Maatregelenatlas verschillende functies in de werksessies: inzicht geven in de mogelijke rivierverruimende maatregelen, deze ter discussie stellen en op een creatieve manier te wijzigen, verbeteren of mogelijk nieuwe maatregelen in te tekenen. Ook dient de Maatregelenatlas als naslagwerk³.

Beschrijving van de maatregeltypen

Voordat de individuele maatregelen aan bod komen, worden eerst de verschillende typen maatregelen beschreven, d.m.v. tekst en een schets (Figuur 11).



Figuur 11 Voorbeelden schetsen maatregeltypen⁴

Er staan 11 typen maatregelen in de Maatregelenatlas. Enkele typen zijn voor het onbedijkte en het bedijkte gebied verschillend. Sommige van deze maatregelen zijn locatiegebonden, individuele maatregelen: verwijderen van een obstakel, neven- en hoogwatergeulen, dijk- of kadeverlegging, groene rivier, retentiegebied, winterbedverbreding en vermindering van de zijdelingse instroom. Andere worden 'trajectgebonden' genoemd, wat betekent dat ze over een bepaalde afstand wordt uitgevoerd en niet specifiek op een bepaalde plek. Hieronder vallen zomerbedverdieping, zomerbedverbreding, weerdverlaging en uiterwaardverlaging. Bij de start van IVM2 zijn de trajectgebonden maatregelen steeds over de hele lengte van een van de volgende trajecten ingetekend:

- Bovenmaas en Grensmaas ("GM")
- Onbedijkte Zandmaas ("OZ")
- Bedijkte Zandmaas ("BZ")

In de codering van de maatregelen wordt naar elk type maatregel d.m.v. een afkorting verwezen. Daarna zijn de individuele maatregelen van boven- naar benedenstrooms genummerd, en de trajectgebonden maatregelen worden met de trajectcodes (GM, OZ en BZ) aangeduid. Zo wordt nevengeul nummer 9: N9, en de zomerbedverdieping in de onbedijkte Zandmaas: ZDP_OZ. De maatregelen zijn met deze codes op de kaarten en in de beschrijving terug te vinden; ook in de Blokkendoos worden deze codes gebruikt. Dit systeem van codering wordt naar aanleiding van de commentaren in de werksessies uitgebreid met codes voor veranderde maatregelen (een + wordt toegevoegd) en nieuwe maatregelen (een nieuw nummer, niet in de stroomvolgorde). Dat het systeem ingewikkeld is blijkt als ook de expert rivierkunde, die er intensief mee heeft gewerkt, soms goed moet nadenken welke code hij moet toepassen.

³ IVM2 Maatregelenatlas (2004) p.13

⁴ *ibid.* p.26

Tijdens de werksessies hebben deelnemers veel moeite met de interpretatie van deze codes. Allereerst ontstaat discussie over de verschillen tussen weerdverlaging en uiterwaardverlaging. Er komt commentaar dat uiterwaard niet de juiste term is, omdat in het onbedijkte gebied geen dijken zijn; het moet 'weerd zijn', of 'winterbed'. Er zijn dan strikt genomen twee typen weerdverlaging. Ook bestaat onduidelijkheid over de verschillen tussen nevengeulen en hoogwatergeulen en groene rivieren. Dit onderscheid is met name in het onbedijkte deel verwarrend, omdat daar de groene rivier op de schets hetzelfde lijkt als de andere twee. De antwoorden kunnen allemaal met behulp van de atlas gevonden worden, maar dit kost tijd en concentratie van de deelnemers. Hun inzicht in de benaming van maatregelen wordt op deze manier met grote snelheid vergroot.

Ook het begrip 'trajectgebonden' levert verwarring op: dit betekent in IVM2 'geldig op het hele traject', maar er wordt direct opgemerkt dat deze maatregelen nooit over het hele traject uitgevoerd kunnen worden omdat daar dorpen, wegen etc. liggen: waarom heeft het IVM2 team hier geen rekening mee gehouden bij het samenstellen van de atlas, zo vragen de deelnemers zich af. De projectleiding antwoordt dat het er op dit moment om gaat een globaal beeld te schetsen, en dat de bijdrage van de deelnemers inderdaad dient om verbeteringen aan te brengen waardoor deze maatregelen wel mogelijk worden: optimalisatie.

Beschrijving van alle individuele maatregelen

Over elke maatregel geeft de Maatregelenatlas korte informatie (Kader 2). De betekenis van de in de tabel gebruikte begrippen en de legenda van de klasse indelingen komt bij de bespreking van de beoordeling van de maatregelen (5.2) aan bod⁵.

N13 Geulvormige laagte Grubbenvorst

Deze nevengeul maakt gebruik van de laagte van het winterbed aan de linkeroever van de Maas bij Grubbenvorst. Hierbij wordt een traject gevolgd van ongeveer 2,5 km door een gebied wat op dit moment een sterk landbouwkundig gebruik kent. Door de aanleg van de geul kan de relatie tussen het dorp Grubbenvorst en de rivier worden versterkt.

N13	Geulvormige laagte Grubbenvorst
locatie (rivierkilometer)	113,5 – 116,1
MHW-winst	klein
oppervlakte (ha)	25
volume ontgravingen (m ³)	497400
totale kosten	matig
effectiviteit	klein

Kader 2 Voorbeeld maatregelbeschrijving⁶

Kaarten

⁵ zie ook IVM2 Maatregelenatlas (2004) p.32-33

⁶ IVM2 Maatregelenatlas (2004) p. 47,

In het kaartdeel van de Maatregelenatlas zijn de mogelijke maatregelen in kleur ingetekend op drie overzichtskaarten met schaal 1:250.000, en op kaarten met een topografische ondergrond in grijs op schaal 1:50.000. Deze kaarten met topografische ondergrond liggen tijdens de werksessies op A0 formaat op de tafels waar de deelnemers aan zitten. Naast de maatregelen zijn ook dijken, kades en de grens van het juridisch winterbed (in de onbedijkte Maas) in kleur aangegeven.

Om te begrijpen wat de code betekent die bij een maatregel op de kaart staat, moet een deelnemer eerst vertalen van de letter naar het maatregeltype, vervolgens bedenken wat dit maatregeltype inhoudt, en zich daarna voorstellen hoe dit ter plekke in het terrein eruit ziet. Het interpreteren van de codes is een voorbeeld van het hoge niveau van inzicht dat van de deelnemers aan de werksessies gevraagd wordt. Een consequentie is dat bij de bespreking van de verschillende maatregelen in de werksessies steeds eerst een gedeeld begrip gecreëerd moet worden. Een maatregel wordt op de kaart opgezocht en de kenmerken (locatie, wat betekent dit soort maatregel het in het landschap) worden besproken. Pas daarna kan gediscussieerd worden of deze maatregel acceptabel is. Veel tijd is daardoor in elke werksessie nodig om vast te stellen waar het over gaat: elke keer doen een aantal nieuwe mensen mee die nog niet bekend zijn met de terminologie en ook de oudgedienden blijven er moeite mee hebben. Het gedeelde begrip is een belangrijke stap in de beoordeling, maar het bleek al in hoofdstuk 4 dat dit meer tijd kostte dan voorzien waardoor voor andere discussies, bijvoorbeeld over wensbeelden voor het landschap, geen tijd meer was.

In de onbedijkte Maas is de interpretatie van de kaarten extra moeilijk omdat de deelnemers zich eerst een voorstelling moeten maken van het gebied na realisatie van de Maaswerken, en op dit fictieve landschap (van na uitvoering van de Maaswerken) een fictieve maatregel projecteren. Zij hebben dit zelf als moeilijkheid geïdentificeerd, en gevraagd om ook de maatregelen die de Maaswerken uit zal voeren, op dezelfde kaarten weer te geven: 'Waar zijn de Maaswerken maatregelen op de kaarten in de IVM2 atlas? Het is zo erg verwarrend'⁷. De vraag of de ingetekende maatregel niet al in het Maaswerken pakket zit, komt dan ook regelmatig terug. In het kernteam is dit onderwerp aan de orde gekomen, maar er is besloten om de informatie over de Maaswerken niet in de kaarten te verwerken⁸. Drie redenen werden genoemd: het moet geen Maaswerken discussie worden, de Maaswerken plannen zijn nog niet definitief, en de gemeenten weten zelf wel wat in detail op hun grondgebied gaande is⁹. Dat laatste blijkt niet altijd zo te zijn: de in IVM2 aanwezige ambtenaar is niet altijd op de hoogte van de onderhandeling die een collega met de Maaswerken voert.

De deelnemers hebben veel commentaar op het geleverde kaartmateriaal: de informatie hierop zou niet kloppen, omdat maatregelen al door de Maaswerken uitgevoerd zullen worden, of omdat het 'onzin maatregelen' zijn (d.w.z. om technische redenen niet mogelijk). Dit laatste geldt met name voor grote stukken van de trajectgebonden maatregelen: als het niet kan, waarom staat het er dan op? Een expert landschap legt hierop uit dat op de kaarten het maximale oppervlak voor afgraving is weergegeven, afgeleid alleen uit de contouren. Ook is dit een uitvloeisel van de manier waarop in IVM1 werd gewerkt: daar was besloten om de trajectgebonden maatregelen niet te detailleren, omdat de invoer hier van in de software erg tijdrovend en duur was, en ook omdat het volgens de projectleiding toen niet om ging alle details correct te krijgen. De expert besluit zijn uitleg met: 'Over de lokale (on)mogelijkheden

⁷ werksessie 2, Venlo

⁸ In de maatregelbeschrijving wordt het wel genoemd als de Maaswerken ergens al een maatregel heeft gepland.

⁹ kernteam bespreking 14 mei 2004, Roermond

wordt juist de mening gevraagd van aanwezigen'¹⁰. Tijdens de tweede werksessie dezelfde kaarten gebruikt, zonder dat op- en aanmerkingen verwerkt zijn. Dit leidt tot teleurstelling bij deelnemers¹¹. Door de manier waarop de kaarten geproduceerd zijn (in druk, niet als computeruitdraai) zijn zij niet makkelijk actueel te maken.

5.1.2 De meningen van deelnemers over de maatregelen

De mogelijke maatregelen, zoals zij in de Maatregelenatlas staan, worden in werksessie 1 een eerste keer beoordeeld, en in werksessie 2 een tweede keer. Voor de beoordeling wordt een klassering met een kleurcode gehanteerd: groen voor 'geen bezwaar', oranje voor 'ja, mits of nee, tenzij' en rood voor 'niet doen'. De beoordeling gebeurt steeds in subgroepjes van ongeveer 10 personen. De facilitator van elk groepje schrijft de commentaren per maatregel op een flap, en verifieert daarbij of hij het uiteindelijke oordeel (groen, oranje of rood) goed heeft begrepen. De gemaakte opmerkingen staan alle en voor elke groep apart in de RWS verslagen van de werksessies. Als werkmateriaal voor de volgende werksessie produceert het IVM2 team een geconsolideerde lijst met één beoordeling plus het commentaar dat uit de verschillende subgroepen kwam.

De beoordeling gebeurt in ten minste twee subgroepjes per werksessie, dus elke maatregel wordt in theorie vier keer besproken. In de praktijk gebeurt dit door tijdgebrek minder vaak. De beoordeling hangt af van degenen die rond de tafel zitten. Meestal is er weinig verschil in de beoordeling van verschillende subgroepen en/of verschillende werksessies maar een enkele keer spelen lokale voorkeuren duidelijk een rol. Zo was een maatregel bij Graetheide in werksessie 1 'groen' op voorspraak van het VFVtOB (Vereniging Federatief Verband tegen Ontgrindingen in Born). In werksessie 2 zijn de vertegenwoordigers van BOM en Belangencomité Schipperskerk fel tegen deze maatregel: 'ja, daar heeft het VFVtOB het al jaren over, dat is niet bij Born'¹². Minder NIMBY gevoel roept de beoordeling van de combinatie R29/G14 op. In werksessie 1 wordt deze maatregel slechts in één subgroep besproken, en krijgt daar een 'groen' beoordeling: 'kan! Let goed op landschappelijke inpassing'¹³. In werksessie 2 meldt een gemeenteambtenaar: 'Hier is woningbouw voorzien', en wordt de beoordeling rood. Bestaande bestemmingsplannen worden zonder discussie geaccepteerd als feitelijk bezwaar om een maatregel niet te kunnen doen; blijkbaar was in werksessie 1 niemand aanwezig die deze kennis kon inbrengen.

De projectleider zegt regelmatig tijdens de eerste twee werksessies dat alle maatregelen in principe technisch haalbaar zijn, 'want dat is door de IVM1 uitgezocht', en dat geen overlap met de Maaswerken plaatsvindt. Gezien het grote aantal gedetailleerde op- en aanmerkingen in de werksessies lijkt het erop dat hij hierin geen gelijk had: in IVM1 is blijkbaar niet genoeg (lokale) expertise ingezet om een 'foutloze' lijst maatregelen te kunnen produceren. De repliek hierop van het IVM2 team is steeds: vanwege het verkennende karakter van IVM2 heeft het niet zo veel zin heeft om al te veel over details van maatregelen te praten, er zullen immers alleen ruimtelijke reserveringen gedaan worden, het gaat om 'broad brush'. Tegelijkertijd is dit wel wat er tijdens de beoordeling in de subgroepen gebeurt: de deelnemers wordt gevraagd juist op de details commentaar te leveren, want dit is nodig om te zien of de taakstelling wel bereikt is. Dit is dus een verwarrende boodschap. Veel werk achter de schermen door het IVM2 team heeft ook betrekking op de details van de maatregelen. Ook

¹⁰ werksessie 2, Venlo

¹¹ werksessie 2, Sittard

¹² werksessie 2, Sittard

¹³ werksessie 1, Oss

lijkt het alsof niet alle expertise die door de Maaswerken is verzameld, is verwerkt in de voorgestelde maatregelen; dit leidt tot opmerkingen van deelnemers aan de werksessies over gebrek aan communicatie binnen RWS en het verzoek deze informatie wel te verwerken.

Het blijkt tijdens werksessie 3 dat veel opmerkingen, met name met betrekking tot het project Maascorridor, niet verwerkt te zijn. Een ambtenaar van een bij Maascorridor betrokken gemeente stelt: 'Wij gaan de nevengeul uitvoeren, de grondaankopen zijn al gaande. Jullie plannen daar een weerdverlaging, dan is alles vernietigd. Dat geldt eigenlijk voor alle weerdverlaging die op de plekken van Maaswerken 1 en 2 zijn gepland. Hier zijn wij al 5 jaar mee bezig.' De RIZA teamleider meent dat zij hier wel op hebben gelet: 'We hebben met Maaswerken overleg gehad, en daar zijn deze knelpunten niet aan de orde geweest.' (De Maascorridor plannen zijn integraal opgenomen in de Maaswerken.) De gemeenteambtenaar betrokken meent: 'Dat is onbegrijpelijk!' Het is volgens hem de vraag of de uitwisseling met de Maaswerken wel goed verlopen is¹⁴.

Vanwege alle bezwaren beslist het IVM2 team dat 's middags een extra sessie 'inhoudelijk' ingelast zal worden, waar nog eens in detail naar het Maascorridor gebied gekeken zal worden. Hier loopt de groep de Maas langs, op de kaart maar 'eigenlijk zou je echt langs de rivier moeten lopen'. Er wordt besproken op welk stuk er wel zomerbedverbreding en/of weerdverlaging kan, waar niet en waarom niet. Ook denken zij mee over compensatie voor de weggevallen maatregelen, met name door extra weerdverlaging. Het blijkt niet allen op dit moment dat opmerkingen uit een vorige werksessie niet goed zijn verwerkt. Volgens de expert landschap hadden zij hier geen tijd voor¹⁵. Zo meent een wethouder dat de opmerking die hij in de vorige werksessie heeft gemaakt niet terugkomt: 'In de werksessies is nadrukkelijk aangeven dat je bij N3 te maken hebt met vervuilde dekgrondberging, daar kun je geen nevengeul doorheen graven'.

Beoordeling van de maatregelen

Al in de eerste werksessie is het verzoek aan de deelnemers hun meningen per maatregel samen te vatten in een beoordeling d.m.v. een kleurcode: groen voor 'geen bezwaar', oranje voor 'ja, mits of nee, tenzij' en rood voor 'niet doen'. De deelnemers worden uitdrukkelijk uitgenodigd 'hun mening' te geven over de voorgestelde maatregelen en niet alleen feiten aan te dragen. Hierdoor ontstaat discussie over de wenselijkheid van maatregelen en over het (gebrek aan) draagvlak dat zou bestaan, naast discussie over technische (on)mogelijkheden. De deelnemers worden dus zowel op hun inhoudelijke als op hun bestuurlijke expertise aangesproken: beide leveren namelijk een bijdrage aan hun mening over de maatregelen. Er zal blijken dat de stuurgroep impliciet betwist of de expertise van de deelnemers aan de werksessies wel voldoende is: zij stellen het oordeel van de werksessies ter discussie.

Van sommige maatregelen wordt uitgebreid besproken of ze technisch haalbaar zijn en wat het oplevert, bijvoorbeeld de afleiding via kanalen. Het debiet dat op die manier afgeleid kan worden, is onderwerp van uitgebreide discussie, en het projectteam wordt gevraagd dit uit te zoeken. Als tweede stap in de beoordeling worden de aangedragen feiten geïnterpreteerd: betekent het feit dat er b.v. leidingen liggen, dat geen zomerbedverbreding toegepast kan worden? (Ja: deze leidingen verleggen is n.l. te duur.) Of betekent het feit dat er een industrie-terrein gepland staat, dat geen winterbedverdieping kan gebeuren? (Nee, want dit industrie-terrein gaat zeer waarschijnlijk niet door op deze plaats.)

¹⁴ werksessie 2 Venlo, subgroep 's ochtends

¹⁵ interview expert landschap 22 april 2005, Wageningen

Bij andere maatregelen overheerst de vraag naar wenselijkheid de discussie, bijvoorbeeld bij nevengeulen. De reactie hierop is i.h.a. positief: ‘Overstroming hoort bij het landschap. Bescherm de bewoonde gebieden en laat de rest overstromen. De kades in 1995 zijn op veel plekken niet slim aangelegd, want ze gaan ook rond onbewoonde gebieden: dat is niet nodig. Dat zou je moeten verbeteren, dan creëer je meer ruimte voor het water’¹⁶. De beoordeling dat nevengeulen wenselijke maatregelen zijn, wordt dus extra ondersteund met een alternatieve oplossing voor het hoogwaterprobleem. Op andere maatregelen is felle tegenstand, bijvoorbeeld winterbedverlaging in de onbedijkte Maas: dit ‘gooit het hele landschap op de schop’, en ‘dat kun je niet maken zo vlak na de uitvoering van de Maaswerken’¹⁷.

In het oordeel worden dus feiten, interpretatie van de feiten en waarden geïntegreerd tot een mening. Een discussie over de mogelijkheden voor weerdverlaging in werksessie 1 te Venlo laat duidelijk deze vervlechting tussen feiten, interpretatie van feiten en waarden zien. Een gemeenteambtenaar stelt: ‘Er zijn veel aardkundig en archeologisch belangrijke locaties in het winterbed, daarom is afgraven te radicaal.’ Een andere gemeenteambtenaar reageert daarop: ‘De geschiedenis van het dorp ligt daar in de bodem, dat kun je niet afgraven!’ Een derde gemeenteambtenaar heeft een oplossing: ‘Je kunt ook belangrijke gebieden uitsparen en de rest afgraven, dat doen ze bij de Maaswerken ook.’ Dat heeft ook nadelen volgens de volgende gemeenteambtenaar: ‘Het probleem is dat bij afgraving grote hoeveelheden vervuilde grond vrijkomen. Ook daarom is het extreem kostbaar.’ Dit gezichtspunt vindt ondersteuning van gemeenteambtenaar nummer vijf: ‘Dat klopt. Ondiepe afgraving van onvermarktbaar materiaal is sowieso kostbaar, of het vervuild is of niet’.

Deelnemers voeren herhaaldelijk ‘hoge kosten’ op als argument om een maatregel af te keuren. De projectleiding geeft een paar keer aan dat dit aspect op dit moment niet mee hoeft te wegen, maar de deelnemers vinden het een belangrijke factor: hoe reëel is anders de beoordeling? Zij brengen ook hier hun bestuurlijke expertise in, die hen heeft geleerd dat kosten een belangrijk argument zijn om projecten al dan niet uit te voeren.

Waren in de meeste discussies vooral gemeenteambtenaren aan het woord, op andere momenten wordt de discussie gedomineerd door rivierkundig gespecialiseerde ambtenaren van RWS en de waterschappen. De discussie gaat dan alleen over technische aspecten van de individuele maatregelen: de interpretatie van kaarten en maatregelen (onduidelijkheden, fouten in de kaarten), locale details die maatregelen belemmeren, of de getoonde effecten wel kloppen. Desgevraagd geeft de expert rivierkunde gedetailleerde technische uitleg. Er is weinig participatie van de andere deelnemers (meest gemeenteambtenaren): deze lijken overweldigd door de technische expertise van de discussie, en zij vinden blijkbaar dat zij niets bij te dragen hebben. De consequentie is dat niet-rivierkundige aspecten van de maatregelen niet aan bod komen, zoals wel het geval is als alleen gemeenteambtenaren aan het woord zijn. Op deze momenten lukt de verweving van feiten en waarden dus minder goed.

Samenvattend worden onderstaande soorten argumenten genoemd bij de beoordeling:

- hydraulische effectiviteit van de maatregel;
- kosten (-effectiviteit) van de maatregel, m.n. de voorkomen schade vs. de kosten, ook niet-monetair;
- al dan niet passend binnen het (provinciale of nationale) beleid, b.v. Habitatrictijn;
- grote verstoring van de huidige situatie, o.a. het landgebruik (landbouw, recreatie);

¹⁶ werksessie 1 Venlo

¹⁷ o.a. werksessie 1 Sittard & werksessie 2 Venlo

- de Maaswerken doet daar al iets, cumulatie moet vermeden worden;
- er zijn belemmeringen: drinkwaterwinning, pijpleidingen, vervuilde grond, een snelweg, een woonwijk;
- rivierkundige belemmeringen: kwelwater vult een retentiegebied, een voorgesteld retentiegebied ligt in het winterbed en is dus al in gebruik, bedijking levert bij lagere hoge afvoeren grote stroombelemmering;
- op bestemmingsplannen zijn er conflicterende plannen;
- aantal door maatregel getroffen bewoners;
- geringe duurzaamheid: onderhoud blijft nodig;
- landschap: liever een brede Maas (= zomerbedverbreding) dan hoge kades;
- cultuurhistorische waarden zoals archeologische vindplaatsen.

5.1.3 Verwerking van de werksessie resultaten: groslijst en voorkeursvolgorde

Volgens de methodologie die het kernteam had bedacht, moet de beoordeling van de maatregelen in de werksessies gecombineerd worden met expertise uit IVM1, om zo maatregelpakketten samen te stellen (zie hoofdstuk 4). De resultaten van de werksessies moeten eerst geïnterpreteerd worden voordat zij bruikbaar zijn in deze methodologie. Een deel van de commentaren in de werksessies leidt tot verandering van de dimensies van de maatregelen, en dus ook van het effect op de waterstand. De expert rivierkunde brengt de veranderingen een en herberekent het waterstandseffect van de veranderde maatregelen. Uiteindelijk worden 31 nieuwe individuele maatregelen toegevoegd, en alle trajectgebonden maatregelen worden veranderd. Van 5 nieuwe retentiegebieden is het effect gebaseerd is op een schatting door vergelijking met eerder berekende maatregelen, de rest is doorgerekend.

Groslijst

De interpretatie van de andere commentaren, met name de beoordeling ‘groen-oranje-rood’, wordt vooral gedaan door de expert landschap. De betekenis die in de werksessies is afgesproken is als volgt: maatregelen met beoordeling ‘groen’ kunnen zonder bewaar gebruikt worden bij het samenstellen van een pakket, maatregelen die ‘oranje’ waren liever niet, en de ‘rode’ maatregelen konden alleen ingezet worden als er geen alternatieven waren. Daarna stelt zij de ‘groslijst’ samen uit de ‘groene’ en ‘oranje’ maatregelen: hieruit gaat zij putten bij het maken van de pakketten. Welke code een maatregel kreeg was had dus grote invloed op de keuzemogelijkheden, echter de kleurcodes konden per werksessie en per subgroep verschillen. Na werksessie 2 is de expert landschap dus aan het werk gegaan om een definitieve lijst van maatregelen en hun beoordeling samen te stellen uit de resultaten van de twee ronden werksessies. Hoe dit in z'n werk ging legt zij uit tijdens een interview:

‘Het was niet altijd hetzelfde wat ze over een maatregel zeiden. Dan is het een kwestie van de argumenten op een rij zetten, dat was het belangrijkste voor ons. Vooral om dan een kleur te geven aan de maatregel, dan weet je of hij er wel of niet in zit. Soms was het voor de een groen, de ander oranje, een volgende rood: dan hebben we hem er wel in gelaten. Dat krijg je later terug: voor degene die het rood maakte, blijft het rood. Dat zag je met R42, de gemeente Heusden was tegen. We hebben gewoon uit kunnen leggen waarom hij er nog steeds in zat, en dat was acceptabel voor hen. Wat ik heb gedaan is voor alle maatregelen de tabel nagelopen en aangevuld met alle verslagen van alle facilitatoren en RWS DLB, en alle flappen. Dat is even doorwerken, maar het is belangrijk, daarmee krijg je er echt gevoel voor. [...] Daarin trekt je een diagonaal en krijg je gevoel voor de hoofdlijnen. Tegelijkertijd vul je de details aan. Van de hoofdlijnen uit heb ik conclusies getrokken, dat is het recept dat de RIZA teamleider

presenteerde'¹⁸. Over de interpretatie van de technische bezwaren die bij sommige maatregelen gegeven werden vertelt zij: 'Die hebben wij in een sessie gehad met de rivierkundigen besproken. Daar waar we het idee hadden dat het technische moeilijk was, hebben we dat erbij geschreven, en die hebben we uiteindelijk ook niet geselecteerd. [...] Het was ook mijn bezwaar dat sommige zaken rivierkundig niet goed waren onderzocht. Die hebben we er ook uitgehaald, dat was expert judgement van de rivierkundigen'¹⁹.

Uit deze uitleg blijkt dat de inbreng van beide experts, landschap en rivierkunde, berust op hun interpretatie van feiten: de opmerkingen uit de werksessies wordt tegen hun inschatting afgewogen om tot een oordeel te komen hoe de opmerkingen verwerkt moeten worden. Dat dit niet altijd tot tevredenheid van de deelnemers aan de werksessies gebeurt is te verwachten. Dit gebeurt vooral in de vorm van commentaar op de beoordeling van individuele maatregelen (zie hieronder), maar soms wordt ook de methode ter sprake gesteld. De expert landschap vertelt ook tijdens haar presentatie van de methode in de projectgroep dat zij bij ongelijke kleurcode zelf de opmerkingen over maatregelen interpreteerde om tot de code te komen. Daarop wordt gewaarschuwd voor de consequenties van deze aanpak: 'Als je pakketten gaat presenteren in werksessie 3 dan voorspel ik dat er gemeentes zullen zijn die vinden dat de pijn alleen bij hen terecht komt, en dat je een forse discussie krijgt.' De expert landschap meent blijkbaar dat de uitleg van haar methode deze discussie zal smoren: 'We hebben wel uit de groslijst geput!' Volgens de vragensteller lost dit het probleem niet op: 'Dat is waar, maar een maatregel kan voor de een groen zijn en voor de ander hartstikke rood.' Als een minder risicovolle oplossing had zij kunnen kiezen voor de meest negatieve code: als iemand 'rood' zegt, wordt het rood, eventueel tenzij er goede redenen zijn om aan het oordeel te twijfelen. In werksessie 3 komen dan ook opmerkingen over deze procedure. Zo zegt een wethouder: 'Rood of oranje: het is een belangrijk onderscheid. [...] het is mij niet duidelijk uit de notulen hoe die beoordeling tot stand is gekomen. Het is gevaarlijk dat als iemand iets roept dit naar buiten toe gepresenteerd wordt'²⁰.

Om te ondervinden hoe makkelijk of moeilijk het is om de toewijzing van de kleurencodes te volgen, ben ik zelf gaan opzoeken hoe de beoordelingscodes voor de retentiegebieden in traject C die in de eindversie (effectenmatrix van het hoofdrapport) staan, tot stand zijn gekomen. Dit zijn namelijk de maatregelen waar de meeste controverse over ontstaat. Ik gebruikte de verslagen van de werksessies en de bijlagen die opgestuurd of uitgedeeld zijn. Het is mij niet gelukt om binnen een mijns inziens redelijke tijd af te leiden wat de redenering is geweest²¹. Wellicht kunnen de mensen die bij de discussies waren dit wel, maar zoals gezegd varieerde de vertegenwoordiging naar de werksessies en is lang niet iedereen bij alle bijeenkomsten aanwezig geweest. Volgens haarzelf heeft de expert landschap al (te) veel tijd besteed aan het verslag leggen van alle commentaren uit de werksessies: 'Het probleem was tijdgebrek, of dat ik mijn tijd aan het verkeerde besteedde, n.l. zorgen dat alles wat in zo'n WS gezegd wordt, geregistreerd wordt'²². Liever was zij bezig met 'het inhoudelijke werk: het samenstellen van pakketten'²³. Het kan zijn dat ik daarom de redenering m.b.t. de beoordelingscodes voor de retentiegebieden in traject C niet heb kunnen terugvinden. Hierop kom ik in 5.3.5 terug.

¹⁸ interview expert landschap 22 april 2005, Wageningen

¹⁹ interview expert landschap, 22 april 2005, Wageningen

²⁰ werksessie 3, Sittard

²¹ Dit wil dus niet zeggen dat het niet mogelijk is als er b.v. een dag aan besteed wordt.

²² interview expert landschap, 22 april 2005, Wageningen

²³ *ibid.*

Voorkeursvolgorde

In bovenstaande citaat legde de expert landschap al uit dat zij vervolgens uit alle opmerkingen de ‘diagonaal’ heeft getrokken, en zo de ‘hoofdlijnen’ van de voorkeuren van de regio heeft gedestilleerd. Het resultaat was een ‘recept’ voor een voorkeursvolgorde voor de hele Maas. In de presentaties aan de projectgroep en in de werksessies legt zij dit als volgt uit: ‘Als uitkomst van werksessie 2 heeft het RIZA de volgende algemene voorkeursvolgorde geformuleerd:

1. maatregelen in het dal of winterbed eerst;
2. dan maatregelen voor verbreding winterbed (dijkverlegging);
3. dan maatregelen buiten het winterbed (retentie en groene rivieren);
4. zomerbedverdieping en dijkverhoging als restposten.’²⁴

Met dit recept plus de ‘groslijst’ van ‘groene’ en ‘oranje’ maatregelen zijn de experts van het RIZA aan het werk gegaan om maatregelpakketten samen te stellen. Het verschil in draagvlak voor de ‘groene’ en de ‘oranje’ maatregelen is bij deze methode verdwenen en vervangen door de voorkeursvolgorde die de expert landschap in de hele Maas dacht te zien. Met name in de pakketten voor de lagere ontwerpafoeren heeft deze volgorde veel invloed; bij 4600 m³/s zijn vaak alle ‘groene’ en ‘oranje’ maatregelen nodig en soms ook enkele ‘rode’.

Dat deze volgorde lokaal niet altijd aansluit blijkt in werksessie 3. In Sittard wordt opgemerkt: ‘In de werksessies waren zomerbedverbreding en weerdverlaging rode maatregelen. Laat dus andere maatregelen [...] wel staan, en haal deze als eerste weg.’ De RIZA teamleider geeft toe: ‘Dit is het recept dat wij toepassen, het is van toepassing op andere Maastrajecten, en geldt minder op de Grensmaas’²⁵. Ook in Venlo is er echter commentaar. Een van de subgroepen presenteert als conclusie van hun bespreking: ‘zomerbedverbreding moet als laatste in de volgorde van prioriteiten, en er moet op z’n minst goed gekeken worden waar het kan. We hebben ook nagedacht hoe dit te compenseren. Wat kun je wel doen: weerdverlaging kan wellicht op sommige plekken dieper dan 1 m, en getrapt soms tot wel 3 m’²⁶. Deze subgroep heeft net gedurende anderhalf uur de voorgestelde zomerbedverbreding in detail bekeken om te zien waar het wel en waar het niet kan, omdat hiervoor in werksessie 1 en 2 niet voldoende tijd was geweest.

Het lijkt er dus op dat de globale interpretatie van de voorkeursvolgorde niet op de onbedijkte Maas van toepassing is. Bovengenoemde volgorde is inderdaad letterlijk zo voorgesteld in werksessie 2 te Rosmalen; een andere voorkeursvolgorde dan ‘groen-oranje-rood’ is niet aan de orde geweest in onbedijkte Maas. Omdat ‘groen’ en ‘oranje’ samen in de groslijst terecht komen, vervalt het onderscheid hiertussen in de genoemde procedure. De deelnemers aan werksessie 3 in de onbedijkte Maas zagen echter dat ook rode maatregelen als eerste in het pakket waren gekozen: als dit het geval is, komt hun mening nog minder tot z’n recht in de resultaten.

5.1.4 Het bestuurlijke gevoel

Terwijl ik hierboven liet zien dat de inbreng van de regio minder groot is dan mogelijk was geweest, ook deze beperkte input wordt nog door sommigen ter discussie gesteld. Al na de tweede ronde werksessies spreekt de vertegenwoordiger van DG Water tijdens een heisessie van de projectgroep haar reserves uit over de resultaten van de beoordeling van de

²⁴ ontwerpatelier RIZA, 15 februari 2005; projectgroep vergadering 22 februari 2005; werksessie 3, alle trajecten

²⁵ werksessie 2 Sittard

²⁶ werksessie 3 Venlo

maatregelen: ‘Er zijn maatregelen groen, maar op grond waarvan? Het is onduidelijk op grond waarvan beoordeeld wordt. Dat moet je toch uitleggen, anders krijg je onbegrijpelijke keuzes. Alleen ‘draagvlak’ is niet genoeg’²⁷. Zij plaatst dus vraagtekens bij de kwaliteit van de beoordeling in de werksessies, suggererend dat daar het enige criterium ‘draagvlak’ was. De voorzitter themagroep inhoud verwijst hierop naar IVM1 om uit te leggen dat niet alleen feitelijke argumenten meespelen bij de beoordeling: ‘Wat je in IVM1 zag is dat de uiteindelijke discussie over de keuze niet puur inhoudelijk is, maar op heel andere vlakken. Het gaat dan over weging: wat is belangrijk.’ De vertegenwoordiger van DG Water lijkt overtuigd: ‘Dan leg je de link naar de voorziene en gewenste ontwikkelingen. Dat moet leiden tot voorkeuren, en met deze verhalen spreek je de bestuurders aan.’ De voorzitter themagroep inhoud bevestigt dit: ‘Juist. Dat is ook de meerwaarde van IVM2, en daarom moesten wij ook in gesprek met de regio’²⁸.

Ook in de projectgroep komt dit thema aan de orde. De methode om pakketten samen te stellen, en de uitkomsten hiervan, worden besproken. Een ambtenaar van RWS DLB raakt geïrriteerd door de discussie over details: ‘Waarom discussiëren wij nu al een hele tijd over de millimeters, en over 4200 en 4400? De bestuurders willen toch vooral weten wat de ruimtelijke reservering is. Ik ben het er niet mee eens dat wij hier zo op de details ingaan hoe het ingevuld kan worden bij lagere maatgevende afvoeren, dat gebeurt pas over -tig jaar en je weet niet wat voor afwegingen dan politiek en bestuurlijk gemaakt worden.’ Een ambtenaar van een waterschap kan uitleggen waarom zoveel aandacht aan details besteed wordt: ‘De bestuurders hebben inzicht hierin nodig om gefundeerd discussie te kunnen voeren.’ De projectleider bevestigt zijn instemming met de gevolgde procedure: ‘Om te komen tot pakketten vind ik dit een lekker strakke aanpak, die wij goed kunnen uitleggen. Ik denk ook aan wat ik straks vertel aan de stuurgroep. Daar heb ik twee dingen voor nodig: een goede presentatie, en jullie hulp om op de bestuurders in te praten’²⁹.

De hogere bestuurslagen vinden de ‘inhoudelijke onderbouwing’ van de gemaakte keuzes dus erg belangrijk. De projectleider en de voorzitter van themagroep inhoud besteden daarom in de tweede helft van 2005 veel tijd aan het samenstellen van een lijst waarin de argumenten die genoemd zijn tijdens de werksessies geordend staan in zeven categorieën (Tabel 3). Dit komt overeen met de effectenmatrix die in het toetsingskaderoverleg werd afgesproken (zie hoofdstuk 4). De gebruikte categorieën zijn: veiligheid, ruimtelijke kwaliteit, draagvlak, uitvoerbaarheid, kosten, plannen en huidig gebruik. Zo worden de argumenten die tijdens de werksessies genoemd zijn alsnog voor de stuurgroep en de vertegenwoordiger van DG Water acceptabel gemaakt. Van een, volgens velen, subjectieve beoordeling wordt op deze manier een, volgens velen, objectieve gemaakt; het is een verandering achteraf in de presentatie van deze argumenten.

In de werksessies is niet iedereen blij met de kanttekeningen die op deze manier door de stuurgroep en de vertegenwoordiger van DG Water gezet worden bij hun werk. De projectleider vertelt in zijn inleiding tijdens werksessie 3: ‘De stuurgroep maakt zich zorgen dat de rode maatregelen niet gebruikt worden: wat zijn de redenen, lokale veto’s? Mijn collega is bezig nogmaals de lijst argumenten na te lopen om te zien dat keuzes goed zijn onderbouwd.’ In Venlo ontstaat daarop discussie: ‘Dit is toch uitgebreid besproken in de werksessies!’ Een andere gemeenteambtenaar ondersteunt dit: ‘Hetzelfde geldt voor de groene maatregelen.’ De projectleider stelt voor: ‘We kunnen er vandaag nog weer naar

²⁷ heisessie projectgroep, 23 januari 2005, Maastricht

²⁸ *ibid.*

²⁹ projectgroep bijeenkomst 22 februari 2005

kijken.³⁰ Hier blijkt echter niet genoeg tijd voor te zijn tijdens werksessie 3. Het belang van wat de projectleider een ‘strakke aanpak’ noemde lijkt voor het globale projectverloop groter te zijn dan het gebruik van de beoordeling die de deelnemers in de werksessies aan de maatregelen gaven. Als de RIZA teamleider vertelt hoe zij de pakketten hebben samengesteld, vraagt een provincieambtenaar: ‘Hebben jullie gekeken wat alleen groene maatregelen doen?’ De RIZA teamleider antwoordt dat zij dit gedaan hebben maar ‘wij willen vooral zorgen dat het traceerbaar was, en daarom hebben we volgens dit recept gewerkt. Je zou met alleen maar groene teveel kunnen doen, je moet laten zien op grond waarvan je kiest’³¹ Dit ‘groene’ pakket komt niet meer ter sprake, terwijl in het toetsingskaderoverleg was afgesproken dat dit het basispakket zou worden (zie hoofdstuk 4).

5.1.5 Hoe verloopt het integreren van expertise over maatregelen?

Samenvattend is duidelijk dat de verwerking van de commentaren uit de werksessies niet op een transparante manier heeft plaatsgevonden. Dit geldt voor de methode, die niet op een vaste regel is gebaseerd, maar ook voor de resultaten. Hierdoor is het moeilijk of niet te volgen hoe de uiteindelijke kleurcodering tot stand is gekomen. De uiteindelijke kleurcodering is besloten door de experts op grond van de beoordeling van de regio plus hun landschappelijke en rivierkundige expertise. In de onbedijkte Maas heeft de mening van de regio nauwelijks invloed op de keuzevolgorde want het ‘recept’ is gebaseerd op uitspraken in het bedijkte deel. Deze aanpak wreekt zich in werksessie 3 waar veel commentaar komt op de gebruikte beoordeling, de dimensies van de maatregelen, en de keuze(volgorde) in de pakketten. De gevolgde aanpak krijgt echter wel de instemming van de projectgroep en van de vertegenwoordiger van DG Water, die menen dat dit verhaal uit te leggen is. Het verhaal zoals dat direct uit de werksessies zou volgen is dat blijkbaar niet: dat zou alleen op draagvlak gebaseerd zijn en niet op feiten. Om deze inschatting te maken gebruiken de projectgroep en van de vertegenwoordiger van DG Water hun bestuurlijke expertise. Het komt erop neer dat het draagvlak van de stuurgroep blijkbaar niet noodzakelijkerwijs overeen komt met het draagvlak in de regio. Hun inschatting is dat het eerste belangrijker is voor een goede afloop van het project.

Bovenstaande verhaal laat zien hoe de verhouding tussen experts en de regio in de details van de uitvoering tot uitdrukking komt. Omdat de genomen beslissingen nauwelijks transparant zijn en er in de werksessies nooit genoeg tijd is om alle opmerkingen uit de regio te bespreken, is het moeilijk voor de deelnemers aan de werksessies om met de experts op gelijke voet in discussie te gaan. Hierdoor blijft hun inbreng beperkt, en veel minder dan mogelijk was geweest. De expertise die de regio inbrengt is bovendien vaak minder belangrijk is de argumentatie dan de expertise van de experts. Als het gaat om technische details als ‘de afvoercapaciteit van het kanaal’ lijkt mij dat de regio terecht verwacht dat de rivierkundige dit beter weet dan zichzelf. Het omgekeerde geldt echter voor de regionale inschatting van het de landschappelijke mogelijkheden. Ook met de regionale inschatting van het draagvlak is in de gevolgde aanpak niet altijd rekening gehouden. De kwaliteit van de resultaten lijdt mijns inziens onder het niet effectief gebruiken van lokale expertise, Hetzelfde geldt voor het draagvlak bij de gemeenten (zie hoofdstuk 4).

³⁰ werksessie 3 Venlo

³¹ *ibid.*

	VEILIGHEID	RUIMTELIJKE KWALITEIT	DRAAGVLAK	UITVOER-BAARHEID	KOSTEN	PLANNEN	HUIDIG GEBRUIK
N1 Nevengeul Eijsden	G R	MHW-winst: klein	Het cultuurlandschap plaatse is waardevol (kasteel); veel aandacht besteden aan de inpassing.	Op zich goede maatregel.	Houd rekening met een hoeve in België. Let wel op de mergel drempel. Hier is het Waalse deel van de Maas natura 2000 gebied.	<u>Kosten:</u> laag <u>Effectiviteit</u> zeer klein	Houd rekening met de ontwikkeling van een bedrijventerrein in België. Nevengeul Eijsden is onderdeel van het project Bovenmaas van Rijkswaterstaat.
ZDP_GM Zomerbed-verdieping Bovenmaas en Grensmaas	O R	MHW-winst: zeer groot	.	.	Door waterstands-verlagingen heeft habitat in België hinder van verdroging (1)	<u>Kosten:</u> hoog <u>Effectiviteit</u> matig	
R1 ENCI-groeve	O R	MHW-winst: matig	Het water heeft een hoge kwaliteit en het is niet wenselijk deze kwaliteit te mengen met de kwaliteit van het Maaswater en slib. Het gebied grenst aan natura 2000 ³² -gebied en zal het in de toekomst ook worden.	Retentie R1 bij de ENCI is een provinciaal politiek beladen onderwerp, de gemeente is volgend. Het gebied heeft veel potentie.	Ligt verder weg van de rivier, onduidelijk is hoe het water hier moet komen.	<u>Kosten:</u> matig <u>Effectiviteit</u> klein	
G1 Bypass om Maastricht via Albertkanaal en Cabergkanaal	1	MHW-winst: matig		Het Cabergkanaal heeft niet de voorkeur voor de gemeente Maastricht.	Groene rivier G1 wordt bovenstrooms Ternaaien gevoed. Vraagt nadere technische uitwerking.	<u>Kosten:</u> hoog <u>Effectiviteit</u> zeer klein	Het Cabergkanaal is vastgelegd in een traktaat met België. Stedelijke ontwikkeling is gepland en alternatief is op kaart aangegeven.
G2 Herstellen van de Heugemse overlaat	R	MHW-winst: klein	Groene rivier G2 is interessant omdat het een oude situatie betreft.		Technisch niet uitvoerbaar vanwege huidige gebruik.	<u>Kosten:</u> matig <u>Effectiviteit</u> klein	Onhaalbaar: ter plaatse van G2 een industrie-terrein en de autosnelweg A2 In het zuidelijk gedeelte drinkwater-winning en vervuilde grond.

Noot: (1) Afgefallen omdat het een internationale maatregel betreft.

Tabel 3 Een deel van de IVM2 beoordelingstabel

³² Voormalige Vogel- en Habitatgebieden

5.2 Veiligheid

De doelstelling ‘veiligheid’ werd door het kernteam geoperationaliseerd als ‘het niet verhogen van de waterstand bij de toekomstige maatgevend afvoer, ten opzichte van de waterstand bij de huidige maatgevende afvoer’, in het kort ‘waterstandsneutraliteit’ genoemd. Om te verifiëren of aan deze doelstelling wordt voldaan bij een bepaalde selectie van maatregelen is dus een berekening van het effect op de waterstand nodig. In dit hoofdstuk komt de rivierkundige expertise aan bod die voor deze berekeningen nodig is. Modellen spelen daarin een grote rol.

Het uitgangspunt voor de berekeningen is altijd een bepaalde rivierafvoer. In IVM2 zijn berekeningen uitgevoerd voor zes verschillende afvoeren (Tabel 4): de toekomstige maatgevende afvoer (kans = 1/1250); deze gereduceerd met 5 en 10%; de toekomstige afvoer met kans = 1/250; deze gereduceerd met 5 en 10%. In hoofdstuk 4 kwam al aan de orde dat er veel discussie ontstaat over de juistheid van deze getallen. In de eerste werksessie is alleen de uitkomst van een rivierkundige effectberekening voorhanden (in de Maatregelenatlas), in andere bijeenkomsten gebruikte de expert rivierkunde het software pakket ‘Blokkendoos’ om de effecten te laten zien. Achter de schermen gebruikte hij andere software om berekeningen te doen (BOS-IR en SOBEK). Ik bespreek het integreren van rivierkundig expertise in IVM2 aan de hand van deze verschillende modellen: rivierkundige modellen, de Maatregelenatlas en de Blokkendoos.

<i>kans</i>	<i>reductie</i>	<i>afvoer (m³/s)</i>
1/1250	geen	4600
	minus 5%	4400
	minus 10%	4200
1/250	geen	3950
	minus 5%	3800*
	minus 10%	3600

* dit is ook de huidige maatgevende afvoer voor 1/1250

Tabel 4 Afvoeren in de Blokkendoos

Veel deelnemers aan het project beschikken over een zekere mate van rivierkundige expertise. Er werd dan ook in de werksessies en in projectgroep bijeenkomsten regelmatig discussie gevoerd over de berekeningen, de aannames erachter, etc. Dat veel aandacht werd besteed aan deze berekeningen komt echter niet alleen door een gemeenschappelijke achtergrond. De uitkomsten van de rivierkundige berekeningen zijn namelijk bepalend voor de hoeveelheid maatregelen die geselecteerd moeten worden. Het zal blijken dat de uitkomsten van de modellen met name ter discussie worden gesteld op het moment dat er ook maatregelen buiten het winterbed gekozen worden om te voldoen aan de veiligheidsdoelstelling.

5.2.1 Rivierkundige modellen

De rivierkundige expertise wordt voornamelijk ingebracht door een expert rivierkunde van HKV. Voor de berekeningen van de waterstand gebruikt hij bestaande software: BOS-IR en SOBEK. In SOBEK kan een ééndimensionaal (1D) rivierkundig model van de rivier ingevoerd en berekend worden. BOS-IR staat voor ‘Beslissings Ondersteunend Systeem voor

Inrichting Rivieren', dat geprogrammeerd is rondom een SOBEK kern. Je kunt er maatregelen in ontwerpen, vervolgens diverse maatregelen bij elkaar voegen en dan doorrekenen wat het effect is. Het hangt van het soort maatregel af welke van de twee pakketten gekozen wordt: 'Grootschalige maatregelen is wel weer erg makkelijk, in SOBEK moet je elk profieltje gaan aanpassen, BOS-IR doet dat automatisch. Als je dan lokaal iets speciaals wilt doen, dan moet je dat weer in SOBEK doen'¹.

Er moeten af en toe kunstgrepen uitgevoerd worden om de berekeningen tot een goed einde te brengen: 'Voor alle combinaties van uiterwaardverlaging en [afvoer]golven traden problemen op met de convergentie van de berekeningen [...]. De oorzaak was een plotselinge vergroting van het (stromende) oppervlak achter de zomerkade [Hier volgt een technische uitleg waarom SOBEK deze situatie niet goed aankan.] Als work-around zijn op de probleemlocaties de zomerkades verwijderd [...] Het effect van wel of niet zomerkaden blijkt gemiddeld altijd kleiner te zijn dan 5 cm'². Dit is een aanwijzing dat veel rivierkundige en software expertise nodig is om de berekeningen uit te voeren.

Tijdens een interview vertelt de expert rivierkunde hij hoe hij al vanaf het begin van VVM (1997) met de maatregelen en rivierkundige berekeningen voor de Maas is bezig geweest. 'Het was de bedoeling die ervaring met het maken van modellen en het schatten van effecten in te brengen in de werksessies. Wat weten we allemaal uit het verleden, welke richting gaan we nu op. Het was mijn rol in werksessie 1 om vragen te beantwoorden op het moment dat er vragen komen over IVM1, of over rivierkundige zaken in het algemeen, zo van: wat zou dit opleveren, en is dit zinvol om te doen. Zo is dat in eerste instantie opgestart [...]: maak gebruik van de kennis die je hebt, en breng die in in de werksessies, In de loop van de tijd bouw je veel gedetailleerde kennis op: die maatregel is dat, het heet zo, het doet dit. Dat is het resultaat van ermee werken, het doen. Dat is niet iets wat je uit een rapportje oppakt'³. Hiermee heeft hij mooi verwoordt waaruit zijn inbreng van rivierkundige expertise in de werksessies bestaat.

Rivierkundige modellen en het advies

Ook in de derde fase van het project wordt rivierkundige expertise nog gevraagd, en meer dan voorzien bij het opzetten van het project. Het is namelijk moeilijk om alle projectgroepleden op één lijn te krijgen over de inhoud van het advies. Door enkele extra rivierkundige berekeningen uit te voeren, hoopt de projectleiding deze weg te nemen. Drie onderwerpen worden op deze manier besproken:

1. afwentelen tussen onbedijkt en bedijkt binnen IVM2
2. de nauwkeurigheid van SOBEK
3. afwentelen tussen IVM2 en Benedenrivieren

Het derde onderwerp was wel in het projectplan opgenomen. Deze onderwerpen komen hieronder één voor één aan bod.

Afwentelen tussen onbedijkt en bedijkt binnen IVM2

In de pakketten die zijn samengesteld blijken in Gelderland en Noord Brabant binnendijkse maatregelen te bevatten, maar geen maatregelen buiten het winterbed in Limburg. Naar aanleiding hiervan ontstaat in de projectgroep discussie over de verdeling van de taakstelling tussen bovenstrooms (Limburg) en benedenstrooms (Gelderland en Noord Brabant): wentelt Limburg op deze manier hun probleem niet af op Brabant en Gelderland? Een belangrijke vraag daarbij is of het aanleggen van retentiegebieden in Limburg de taakstelling bene-

¹ interview rivierkundig expert HKV, trein Sittard – Utrecht, 20 april 2005

² p.6-3, VVM Hoofdrapport, 2000

³ interview rivierkundig expert HKV, trein Sittard – Utrecht, 20 april 2005

denstrooms beïnvloedt. De berekeningen met SOBEK laten zien dat maatregelen in Limburg geen invloed hebben op de taakstelling benedenstrooms, en hiermee stopt deze discussie definitief. Anders dan voor sommige onderwerpen, waarover overeenstemming bereikt lijkt maar die de volgende keer toch weer ter sprake worden gesteld, is de projectgroep overtuigd en komt niet meer op dit onderwerp terug.

De nauwkeurigheid van SOBEK

Daarna stelt de provincie Gelderland de nauwkeurigheid van de rivierkundige berekeningen met SOBEK ter sprake. Dit gebeurt op hoog niveau, want de Gelderse gedeputeerde schrijft een brief aan de stuurgroep: 'Er is nu behoefte aan een tweedimensionale berekening [...]. Dit neemt de onzekerheden voor een deel weg tussen de berekeningen met een 1-dimensionaal model en een 2-dimensionaal model'⁴. In de daarop volgende projectgroep vergadering ontstaat een lange discussie of deze nauwkeuriger berekeningen al dan niet uitgevoerd moeten worden⁵. Het gaat om 2D berekeningen met WAQUA ter toetsing van de 1D SOBEK berekeningen. In de discussie worden verschillende soorten onzekerheid genoemd en deels met elkaar verward. Als argument voor het doorrekenen met WAQUA noemt de ambtenaar van Gelderland dat het verschil tussen 1D en 2D enkele decimeters kan bedragen, en 'dat is precies het verschil waar je als dan niet retentiegebieden nodig hebt [wat Gelderland niet wil].' Een ambtenaar van een waterschap stelt dat WAQUA dus blijkbaar gebruikt gaat worden als verificatie van de uitkomsten van SOBEK, terwijl de absolute onnauwkeurigheid in de uitkomsten van WAQUA nog steeds 20-25 cm bedraagt. Hij meent dat deze berekening hiervoor dus niet geschikt is. Hierop reageert een ambtenaar van een ander waterschap dat WAQUA wel het meest nauwkeurige model is dat wij op dit moment hebben, en als je dus zo zeker mogelijk wilt zijn, je dit moet gebruiken. De ambtenaar van Noord Brabant vindt dat het in het kader van deze verkennende studie niet aan de orde is om dingen op de millimeter nauwkeurig te willen berekenen, wat nu wel wordt besproken. Het gaat immers maar om het niveau van het streekplan, 'waar wij vlekken in gaan tekenen.'

Om zijn uitspraak te verdedigen verwijst de ambtenaar van Gelderland naar een presentatie door de expert rivierkunde, waar deze als onnauwkeurigheid van het 1D model 50-60 cm noemde. Als hij dit een eerste keer noemt, valt niemand erover, maar bij de tweede keer reageert een ambtenaar van een waterschap: 'Nu haal je twee dingen door elkaar. Dat is het verschil tussen de som van de effecten in de Blokkendoos en de SOBEK berekening. Hier hebben we het over het verschil tussen WAQUA en SOBEK, dat is meer in de orde van 1-2 dm.' De ambtenaar van Gelderland lijkt niet overtuigd: 'Wij in Gelderland zijn heus wel slim genoeg om het te begrijpen.' De projectleider stelt voor dat zij het samen nog eens hebben over waar alle onzekerheden zitten en hoe groot zij zijn. Hier gaat de ambtenaar van Gelderland mee akkoord. Hij wil echter wel 'zelf de resultaten kunnen controleren', en vraagt om een kopie van SOBEK⁶. Uiteindelijk laat hij zich in het gesprek met de projectleider overtuigen dat de berekeningen met WAQUA niet meer binnen IVM2 worden gedaan, maar eventueel daarna⁷. Zij zijn het nu eens dat de kosten van de WAQUA berekening te hoog zijn (€50.000) om ze onnodig te laten doen.

Afwentelen tussen IVM2 en Benedenrivieren

De derde vraag die door rivierkundige berekeningen opgelost moet worden, is of IVM2 wel aan het uitgangspunt 'niet afwentelen' voldoet ten opzichte van het Benedenrivieren gebied.

⁴ brief gedeputeerde Gelderland aan de stuurgroep, 16 juni 2005

⁵ projectgroep vergadering 23 augustus 2005

⁶ projectgroepvergadering 27 oktober 2005

⁷ interview projectleider IVM2, 3 oktober 2005, RWS DLB, Maastricht

Hiervoor moesten de twee rivierkundige modellen voor beide gebieden gekoppeld worden, en de wederzijdse beïnvloeding onderzocht. In december 2005 presenteert de expert rivierkunde de resultaten van dit onderzoek aan de projectgroep. Het is een ingewikkeld verhaal. De discussie wordt dan ook voornamelijk gevoerd door een paar projectgroepleden met rivierkundige expertise. Sommige onderwerpen zijn blijkbaar esoterisch voor de minder ingewijde projectgroepleden: ‘Die fictieve bodemligging bij Lent kan ook als overhoogte gezien worden, maar eigenlijk is het een rekturc is om opgetreden reële erosie te verwerken zonder de gegevens aan te passen’ ... waarop de ambtenaar van Limburg enigszins geamuseerd zegt: ‘Ik kan het niet volgen. Hebben wij in Limburg ook zo’n fictieve bodemligging?’⁸

Uiteindelijk stelt iemand de vraag: ‘Is de vraag die beantwoordt moest worden met dit onderzoek nu beantwoord? Namelijk: is binnendijkse retentie nodig?’ Een ambtenaar van een waterschap stelt dat de studie laat zien dat het IVM2 pakket robuust is, en dat met de huidige kennis blijkt dat retentie nodig is. Zijn de rekenaars het daarmee eens? Een vrij technische discussie volgt, totdat de ambtenaar van Noord Brabant zegt: ‘Kan iemand mij nu eens in gewone taal uitleggen wat uit de studie is gekomen?’ De voorzitter themagroep inhoud vat samen:

1. er is consistentie tussen modellen
2. binnendijks is nodig voor beide gebieden
3. Benedenrivieren doet meer voor IVM dan andersom
4. als je binnendijks weglaat, los je je eigen taakstelling niet op

In deze bewoording kan iedereen zich vinden: zo moet het in het advies opgeschreven worden.

5.2.2 Maatregelenatlas: MHW-winst

De eerste informatie die tijdens de werksessies beschikbaar is over het waterstandseffect van de maatregelen staat in de Maatregelenatlas: bij de beschrijving van de maatregelen wordt de MHW-winst genoemd (Kader 2). De definitie luidt als volgt: ‘MHW-winst is een maat voor de waterstanddaling [...] met inachtneming van het bovenstroomse effect. [...] Een grote waterstanddaling over een grote afstand betekent een grote MHW-winst. Op deze manier [...] zegt MHW-winst vaak meer dan de maximale waterstanddaling van een maatregel, het geeft namelijk ook een maat over het traject waarover deze plaatsvindt’.⁹ Vervolgens wordt ‘effectiviteit’ gedefinieerd met behulp van het begrip MHW-winst, als ‘MHW-winst/totale kosten’. De berekende waarden van deze parameters zijn opgeslagen in de Blokkendoos en ook op die manier beschikbaar tijdens werksessie 2.

Het begrip ‘MHW-winst’ lijkt bedacht voor het IVM2 project, en het begrip wordt dan ook uitgebreid besproken. De conclusie is dat het geen handig begrip is, liever had men het waterstandseffect in cm als gegeven gehad¹⁰. Soms wordt het gebruikt in de eerste beoordeling van de maatregelen, maar op het moment dat de Blokkendoos beschikbaar is in werksessie 2 bestaat alleen nog interesse voor de grafiek die het rivierkundige effect van de maatregelen weergeeft. Al met al lijkt de introductie van MHW-winst in IVM2 niet succesvol te zijn.

⁸ projectgroep vergadering 5 december 2005, Eindhoven

⁹ Maatregelenatlas (2004) p.32

¹⁰ werksessie 1, Sittard

5.2.3 Blokkendoos

De Blokkendoos is in eerste instantie ontwikkeld voor de Rijn, voor gebruik tijdens de integrale verkenning voor de Rijn (De Vriend & Dijkman, 2003). In dit software pakket kunnen resultaten van rivierkundige en andere effectberekeningen opgeslagen worden, en weergegeven op zo'n manier dat er in werksessies relatief makkelijk mee gewerkt kan worden. Met de Blokkendoos worden dus geen berekeningen gemaakt. Tot ontwikkeling van dit pakket is besloten omdat het toen al beschikbare BOS-IR pakket de gewenste resultaten niet snel genoeg kon leveren in werksessies: BOS-IR gaat namelijk rekenen en dat duurt te lang.

Beschrijving

Hoewel de Blokkendoos interactief gebruikt werd tijdens de werksessies, was het altijd een expert die de software bediende, in de meeste gevallen een expert rivierkunde. Van de deelnemers werd dus gevraagd dat zij begrepen welke informatie op het scherm te zien was, niet dat zij de juiste instellingen kozen. Het interpreteren van het scherm was soms moeilijk en leverde enige verwarring op. Ook de projectgroep stelde in fase 3 vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de Blokkendoos; dit werd al toegelicht.

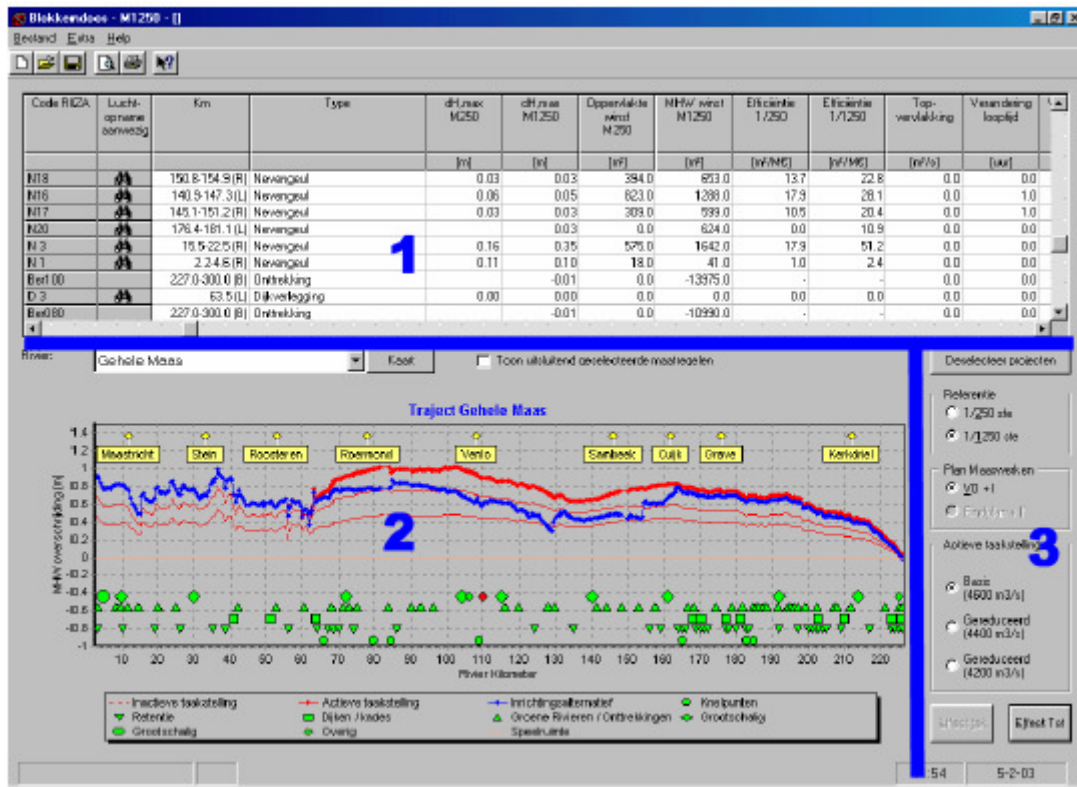
De volgende beschrijving van de Blokkendoos gebaseerd op het IVM1 achtergrondrapport 'De Blokkendoos' (2003). Het hoofdscherm van de blokkendoos kan verdeeld worden in een drietal gebieden (zie Figuur 12):

Deel 1: In dit scherm staan alle maatregelen die in de Blokkendoos zijn opgenomen. In de rijen staan de maatregelen, in de kolommen de verschillende effecten die van de maatregelen berekend zijn (waterstanddaling, kosten, gevolgen voor natuur, etc). Maatregelen kunnen zowel op dit scherm als in scherm 2 aangezet worden door erop te klikken.

Deel 2. Dit scherm toont de actuele taakstelling (corresponderend met de gegevens in Deel 3), en de gevolgen op de waterstand (de y-as) van getroffen maatregelen (die op de x-as bij de locatie in rivierkilometers staan). Onderaan het scherm staat een legenda van de type maatregelen, en bovenaan is via een menu de mogelijkheid om het interessegebied te kiezen (onbedijkte Grensmaas, onbedijkte Zandmaas, bedijkte Zandmaas of gehele Maas). Ook hier kunnen maatregelen aangezet worden door erop te klikken. In de grafiek geeft de dikke rode lijn de waterstand aan die zonder maatregelen zou ontstaan bij de gekozen afvoer en uitgangssituatie; dit heet 'de taakstelling'. De twee dunne rode lijnen geven de taakstelling aan bij een reductie in topafvoer van respectievelijk 5 en 10%. Als maatregelen worden ingeschakeld, gaat de waterstand naar beneden. De blauwe lijn geeft de waterstand aan die dan ontstaat. Als de blauwe lijn onder de oranje nullijn komt, door meer maatregelen te kiezen, is het rivierkundige probleem opgelost.

Deel 3. Dit deel bestaat uit 3 submenu's waarin steeds een keuze gemaakt kan worden. De combinatie van deze keuzes definieert de situatie waarvoor de grafiek in Deel 2 geldt. Het bovenste submenu geeft aan wat de herhalingstijd van de gemodelleerde afvoer is. Er zijn twee mogelijkheden: 1/250 (dit kan alleen in het onbedijkte gebied) of 1/1250 (dit kan in de gehele Maas). Het middelste submenu geeft de uitgangssituatie aan: welke pakketten van de Maaswerken zijn uitgevoerd. In het onderste submenu kan de gemodelleerde afvoer met 5 of 10 % gereduceerd worden. Samengevat zijn voor zes afvoeren, of 'taakstellingen', in de Blokkendoos gegevens opgeslagen (Tabel 4). De afvoer van 4600 m³/s is de opdracht voor IVM2: 'Uitgangspunt is een toekomstig klimaatsscenario voor de periode na 2050. De bijhorende afvoer is 4600 m³/s of zoveel minder als mogelijk blijkt uit internationaal

overleg¹¹. Bij deze afvoer hoort een kans van 1/1250. Het (inmiddels) wettelijk vastgelegde beschermingsniveau van de onbedijkte Maas is 1/250 (Wet op de Waterkeringen, 2005); de afvoer die daarbij hoort is op dit moment 3275 m³/s, en met de verwachte 20% toename in 2050 wordt dit 3950 m³/s. Om een idee te krijgen hoeveel minder maatregelen nodig zijn als de afvoer minder toeneemt dan verwacht, zijn de berekeningen ook uitgevoerd voor gereduceerde afvoeren (minus 5 en 10 %).



Figuur 12 Het scherm van de Blokkendoos Maas¹²

Inzet

De Blokkendoos wordt in werksessie 2 en bij het samenstellen van de pakketten gebruikt om te zien of een bepaalde selectie van maatregelen de waterstand al tot de nullijn terugbrengt. Bij beide activiteiten blijken specifieke problemen met het gebruik van de Blokkendoos op te treden die ik hieronder bespreek.

Werksessie 2

In werksessie 2 presenteert de RIZA teamleider als opdracht: ‘De bedoeling is om vanmiddag de codes ‘groen-oranje-rood’ nog eens te bekijken, en de waterstand bij 4600 m³/s terug te brengen op de nullijn door maatregelen te kiezen. De trajectgebonden maatregelen hebben een groot effect op de waterstand maar zijn vaak niet populair. Het gaat dus o.a. om de vraag hoe ‘oranje’ maatregelen ‘groen’ zouden kunnen worden: moeten zij veranderd worden, kunnen voorwaarden bedacht worden. Nieuw bedachte, of veranderde, maatregelen kunnen helaas niet direct meegenomen worden, omdat daarvoor de Blokkendoos aangepast moet worden.’¹³

¹¹ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p.10

¹² p.5, IVM1 achtergrondrapport ‘De Blokkendoos’, 2003

¹³ werksessie 2, Sittard

In de eerste van de vier werksessies, in Sittard, laat hij vervolgens een voorbeeld van het scherm van de Blokkendoos zien, waarop de taakstellingslijnen, nullijn en maatregelen getoond worden. Er komen veel vragen: wat betekenen al die lijnen, en hoe zijn ze bepaald? Is die nullijn nu de lijn van na de uitvoering van de Grensmaas of de maatgevende waterstand? Hoe kan deze lijn horizontaal lopen? Hoe kan de taakstelling op sommige plaatsen onder de nullijn uitkomen? De aanwezige experts helpen elkaar om alle vragen te beantwoorden. Ter vergroting van de verwarring lopen in de discussie begrippen door elkaar: op het scherm heet de waterstand bij een bepaalde afvoer ‘taakstellingslijn’, maar in de discussie wordt de te bereiken waterstand (nullijn) ook ‘taakstelling’ genoemd. Vanwege alle vragen, en de tijd die het beantwoorden in beslag neemt, besluit het IVM2 team om deze uitleg in de andere trajecten niet te presenteren. Daar worden inderdaad minder vragen gesteld tijdens de plenaire presentatie, maar dit betekent dat in de subgroepen om meer uitleg gevraagd wordt. Het voordeel is wel dat zij dan zelf bepalen of zij al genoeg weten, en hoeven details niet onnodig aan de orde te komen.

De expert rivierkunde laat vervolgens zien wat je met de Blokkendoos kunt. Hij demonstreert dat met de groene en oranje maatregelen de taakstelling bijna gehaald wordt. Hij vertelt over een beperking van de Blokkendoos: ‘Het totale effect dat de Blokkendoos berekent is de som van de individuele effecten. Dit klopt niet echt, maar is wel een benadering die voor de opdracht van vandaag bruikbaar is. Als er meer zicht is op voorkeursmaatregelen, zal het totale effect uiteindelijk worden berekend met een nauwkeuriger model.’ In alle trajecten stellen deelnemers vervolgens vragen over de nauwkeurigheid van het model; ik geef hier een paar voorbeelden van discussies.

In Sittard komt de volgende vraag: ‘Er was in het verleden een groot verschil in de uitkomsten van de 1D en de 2D berekening; hoe zit dat hier?’ De expert rivierkunde antwoordt dat het om het relatieve effect van de maatregelen gaat, niet om het absolute resultaat. Het omlaag brengen van de lijn is een waterstandsverschil, dus relatief, en voor de opdracht van vandaag is het geschikt¹⁴.

In Venlo meent een ambtenaar van het waterschap: ‘We werken altijd met allerlei modellen, en we weten vaak niet wat de nauwkeurigheid van het model is. Kunnen we dan als ambtenaar de uitkomsten bij de bestuurders op het bureau leggen, in het vertrouwen dat de uitkomsten kloppen?’ De expert rivierkunde meent nu dat ook de absolute uitkomsten goed genoeg zijn: ‘Ik heb toch een redelijk vertrouwen, de geometrie zit er goed in nu. Ik schat dat in de berekeningen van effecten 10-20 % onzekerheid zit’¹⁵.

In Oss zijn deelnemers ook niet overtuigd van de resultaten van de Blokkendoos. Volgens hen laat deze zien dat zonder binnendijkse maatregelen de taakstelling gehaald kan worden, maar in het pakket zijn deze wel opgenomen en dat wil men niet. De expert rivierkunde vertelt dat het werkelijke totaaleffect lager is dan wat in de grafiek te zien is, omdat de Blokkendoos alle effecten optelt en geen totaalberekening doet. Men is niet overtuigd, en de discussie gaat voort. De projectleider grijpt op een gegeven moment in: ‘Nu gelden de effecten van de trajectgebonden maatregelen in de Blokkendoos vaak voor het gehele (deel)traject, wat een overschatting is. Wij moeten vandaag de trajectgebonden nog op detailniveau nader bekijken in de subgroepen, daar vallen stukken af’¹⁶.

¹⁴ werksessie 2, Sittard

¹⁵ werksessie 2, Venlo

¹⁶ werksessie 2, Oss

Samenstellen van de pakketten

In de ontwerpssessie bij het RIZA op 15 februari 2005 doen de expert landschap en de expert rivierkunde verslag aan het IVM2 kernteam van hun werk sinds de tweede werksessie. De hoofdlijnen van deze bijeenkomst zijn besproken in hoofdstuk 4, hier ga ik in op de rivierkundige aspecten van de discussie.

Als experts en kernteam samen aan de slag gaan om beide startpakketten te verbeteren, zit de expert rivierkunde achter de computer en klikt de geselecteerde maatregelen aan in de Blokkendoos. Ook houdt hij bij welke pakketten gemaakt worden. Hierbij valt op dat hij regelmatig moet zoeken over welke maatregel het gaat: door alle varianten die zijn gemaakt, moet hij goed opletten; de oude maatregelen staan er ook nog in. Expertise is duidelijk vereist om deze taak goed en snel te kunnen vervullen.

Het is tijdens de bijeenkomst niet duidelijk welke effectiviteit de expert rivierkunde bedoelt als hij het over een rivierkundig effectief pakket heeft. Hij noemt het in eerste instantie het 'hydraulische effectiviteit' pakket, maar later stelt hij dat dit ook het goedkoopst is. In de presentatie voor de projectgroep op 22 februari gebruikt de expert landschap 'kosteneffectief' i.p.v. 'hydraulische effectief' om naar dit pakket te verwijzen. Het lijkt er tijdens de ontwerpssessie op dat de expert rivierkunde selecteert op basis van de kolom 'hydraulische effectiviteit' in de Blokkendoos, maar in de discussies worden de twee begrippen nogal eens door elkaar gebruikt. Voor een deel kan ook nog niet naar kosteneffectiviteit gekeken worden: de kostenberekeningen van de aangepast en nieuwe maatregelen zijn nog niet klaar. Het blijkt uiteindelijk dat de definitie in de Maatregelenatlas staat¹⁷, maar tijdens deze twee bijeenkomsten blijft de verwarring bestaan. Het is dus blijkbaar niet belangrijk om het fijne ervan te weten om aan te nemen dat het rivierkundige pakket met een acceptabele regel is vastgesteld.

In werksessie 3 worden de samengestelde pakketten gepresenteerd aan de regio. De taakstelling lijkt volgens de Blokkendoos niet opgelost te worden, maar volgens de berekening met SOBEK wel. Een deelnemer ziet de nieuwe ideeën die hij in de vorige werksessies heeft ingebracht echter niet terug. De reden blijkt kostenbesparing te zijn: 'De nieuwe maatregelen die ingebracht zijn zie ik hier niet terug, waarom niet? Daar zou je alternatieven kunnen vinden voor de minder gewenste maatregelen.' De RIZA teamleider antwoordt dat de input van een nieuwe maatregel in de Blokkendoos globaal €3000 kost. 'We hebben dus een voorselectie gemaakt van maatregelen die effectief lijken te zijn, om de kosten te beperken'¹⁸.

Af en toe ging de kostenbesparing mis: zo blijkt tijdens werksessie 3 het nieuwe retentiegebied R44 te hoog te liggen om vol te kunnen lopen. De expert rivierkunde vertelt mij later dat zij het effect van R44 hebben geschat door vergelijking met een ander retentiegebied: 'Als de mensen aangegeven hebben 'hier kan het', dan ga ik er vanuit dat het ook kan, al zie je maar weer dat dat ook niet altijd opgaat [...]. Dan heb je achteraf spijt dat je het gebied niet hebt doorgerekend. Dat is een maatregel waarvan we gezegd hebben: qua oppervlak ziet het er zo uit, dan zal het wel ongeveer hetzelfde effect hebben als die en die. R16 lag in de buurt, dus die hebben we ervoor genomen. Dat komt voort uit de kostenbesparing, er is natuurlijk niet onbeperkt geld. Toen zei RIZA: die laten we maar even zitten. Nu ja, dat kun je doen,

¹⁷ 'Hydraulische effectiviteit is uitgedrukt in m²/MEuro, ofwel hoeveel vierkante meter waterstands daling realiseert een maatregel per Euro. De waterstands daling is uitgedrukt in vierkante meters, waarbij wordt gekeken naar het waterstandseffect die de maatregel langs de gehele Maas realiseert.' e-mail expert rivierkunde, 21 december 2005

¹⁸ werksessie 3, Venlo

maar als je hem zou modelleren, dan zie je: hé, dat ligt wel erg hoog, want dan ga je met een digitaal terreinmodel aan de slag'¹⁹.

Rollen van de Blokkendoos

Uit het voorgaande blijkt dat de Blokkendoos de volgende rollen heeft in IVM2 heeft:²⁰

- Database en 'uitgangspunt': de Blokkendoos moet de actuele informatie bevatten over de maatregelen, inclusief veranderingen in de plannen van de Maaswerken.
- Hulp voor het maken van strategieën: 'We gaan kijken met de Blokkendoos hoe je hieruit een aantal oplossingsstrategieën kunt maken.'
- Om inzicht in het probleem en een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel te creëren: 'Het voordeel van de Blokkendoos, als je die in een vrij vroeg stadium gebruikt om mee te spelen maar niet om te toetsen, is dat er begrip voor elkaar komt. [...] Als het probleem niet inzichtelijk is, kun je niet aan een oplossing denken.'
- Leverancier van kennis over effecten die een rol speelt in de onderhandelingen: 'Wat ik mij voorstel: je hebt het over één maatregel. Wethouder x wil het niet. Dan kun je met de Blokkendoos laten zien dat het toevallig een maatregel is die heel veel doet voor ΔH , en heel goedkoop is. Dan kun je zeggen: doordat u dat niet wilt, hebben we hier, hier en hier een probleem. Die maatregelen moet het oplossen. Dan gaan we de andere mensen erbij halen om te kijken wat zij ervan vinden. Die willen het ook niet. Het probleem wordt dan zo groot dat iedereen erbij moet komen zitten. [...] dan moet je onderhandelen want we weten dat we eruit moeten komen'²¹

Beperkingen van de Blokkendoos

Het belangrijkste nadeel van de Blokkendoos dat in IVM2 naar voren komt is het feit dat aanpassingen niet ter plekke ingevoerd en doorgerekend kunnen worden. Dit betekent dat veranderingen in dimensies van maatregelen niet ingevoerd kunnen worden, en dat alleen de som van individuele effecten getoond kan worden. Het eerste punt is vooral van belang bij de trajectgebonden maatregelen, waar de deelnemers op veel plaatsen menen dat deze niet mogelijk zijn. Hierdoor worden de effecten veel kleiner, maar de Blokkendoos laat tot en met werksessie 2 steeds een overschat effect zien.

Het tweede punt blijkt gaandeweg tijdens IVM2. De som van de waterstandseffecten van de individuele maatregelen (individueel berekend met SOBEK en opgeslagen in de Blokkendoos) blijkt sterk te kunnen verschillen van het totaaleffect van het pakket met dezelfde maatregelen (als pakket berekend met SOBEK). Dit blijkt voor de Maas een veel groter verschil te zijn dan voor de Rijn, waar het effect ook wel opgemerkt was. Het verschil tussen de Blokkendoos optelsom en een SOBEK berekening is in de Maas vaak 40-50 cm maar kan lokaal ook 100 cm zijn. Dit betekent in de meeste gevallen dat meer maatregelen geselecteerd moeten worden dan op het eerste gezicht nodig is. Hier is dus ook sprake van een overschatting van de waterstandseffecten. Als de correctie van beide problemen is uitgevoerd, levert dit dus teleurstelling op: waar het in werksessie 2 leek dat aan de taakstelling voldaan was met een beperkt aantal maatregelen, blijkt in werksessie 3, na aanpassing van de dimensies en het vaststellen van een correctie aan de hand van de SOBEK berekening, dat dit niet het geval is.

Tijdens het ontwerpatelier bij het RIZA²² laat de expert rivierkunde zien waar de noodzaak tot correctie vandaan komt; daar ga ik hier niet op in. Als oplossing voor de discrepantie tussen

¹⁹ interview 20 april 2005 in de trein Sittard -Utrecht

²⁰ alle citaten: kernteam discussie 14 mei 2004, Roermond

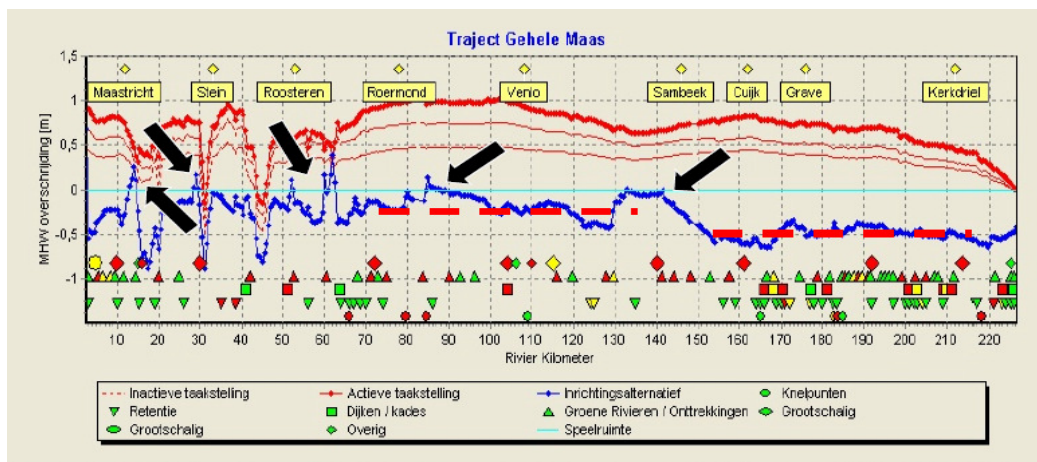
²¹ projectleider, kernteam discussie 14 mei 2004, Roermond

²² op 15 februari 2005, Lelystad

de resultaten van de Blokkendoos en SOBEK stelt hij voor om correctiefactoren toe te passen. Dit zijn conservatieve gemiddelden van de gevonden verschillen, per traject en per afvoer. Het voorgestelde recept is het volgende:

afvoer 1/1250	correctie	afvoer 1/250	correctie
>km 155	-0,50 m	km 125-155	+0,20 m
km 65-155	-0,20 m	km 0-110	nullijn
km 0-65	nullijn		

Bovenstaande verhaal leidt tijdens het ontwerpatelier tot discussie hoe binnen IVM2 met deze correctie kan worden omgegaan. Moet de regio deze details weten? Antwoord: nee, maar wel het resultaat gebruiken. Zou je de correctie in de Blokkendoos moeten inbouwen zodat je het bij gebruik niet meer ziet? Antwoord: nee, daarvoor is het teveel een inschatting, bovendien ‘vervuil’ je dan het model waardoor je het niet meer voor ander onderzoek kan gebruiken.



Figuur 13 Taakstellingsgrafiek, voorbeeld uit werksessie 3²³

In de presentatie van de RIZA teamleider tijdens werksessie 3 wordt dit recept gevisualiseerd door een dikke gecorrigeerde oranje nullijn in te tekenen (Figuur 13). De noodzaak van correctie wordt in het algemeen voor kennisgeving aangenomen. In Rosmalen leidt de presentatie tot een discussie over de onzekerheid in de Blokkendoos; deelnemers noemen beide een ‘fout’ in de Blokkendoos: ‘De Blokkendoosfout in de voorspelling van het waterstandseffect is 50 cm, terwijl per maatregel een waterstandsverlaging van 2, 3 of 10 cm gerealiseerd wordt. Hoe verhoudt zich dit tot elkaar en hoe kan hiermee worden omgegaan?’²⁴ De expert rivierkunde antwoordt hierop dat eerdere ervaring leert dat maatregelen niet opgeteld kunnen worden en dat gecorrigeerd moet worden voor allerlei factoren. Hierop vraagt een deelnemer: ‘Is het niet zo dat er te veel open einden zijn om gefundeerde uitspraken te kunnen doen? Bij het hoogwater van ’93 en ’95 bestond bijvoorbeeld een meningsverschil over de waterstanden en hoe hoog deze zouden worden, de Blokkendoos heeft een foutmarge van 50 cm, de invloed van Rijnhoogwaters is niet duidelijk, etc.’ Deze deelnemer heeft blijkbaar al eerder ervaring gehad met uitkomsten van rivierkundige modellen, en hij concludeert dat de betrouwbaarheid ervan twijfelachtig is. Hij is echter geen

²³ presentatie RIZA teamleider werksessies 3 alle lokaties

²⁴ werksessie 3, Rosmalen

insider, want verwacht verschillende soorten modellen. Een wethouder meent dat ‘we nooit een besluit kunnen nemen als wij geen onzekerheid accepteren,’ en de discussie is afgelopen. De onzekerheid over de resultaten van de berekeningen was blijkbaar niet voldoende om het verschil tussen ‘correctiefactor’ en ‘onzekerheid in de berekening van effecten’ uit te moeten leggen. In de projectgroep komt ook nauwelijks commentaar op de correctie. Een provincieambtenaar meent wel: ‘Dat is fors! Dit had ik niet verwacht. In de werksessies wisten wij dit niet’,²⁵ maar legt zich er bij neer dat dit het resultaat van de bevindingen zijn. Door middel van een berekening met SOBEK zal het totaalresultaat immers gecontroleerd worden. Ook hier lijkt men te accepteren dat deze correctie nodig is, en dat er op deze manier mee gewerkt moet worden.

Conclusie

De Blokkendoos wordt dus in fase 2 van IVM2 gebruikt als toets om de bereikte waterstands-daling uit te beelden. De interpretatie van de grafiek bleek moeilijke materie door alle keuzes die gemaakt moeten worden, en de vele lijnen die staan aangegeven. Verschillende deelnemers merken dan ook op dat het voor hen veel inzichtelijker zou zijn geweest om de effecten ruimtelijk weer te geven, op kaarten, in plaats van op een waterhoogtegrafiek. Naar aanleiding van hun ervaring met rivierkundige modellen in andere projecten zijn de deelnemers sceptisch over de betrouwbaarheid van de Blokkendoos. De kanttekeningen die de experts zetten bij de resultaten van de Blokkendoos creëren extra onzekerheid over de betrouwbaarheid van de resultaten, maar de uitleg van de expert rivierkunde lijkt voldoende om hen gerust te stellen. De expert rivierkunde weet blijkbaar met zijn expertise de deelnemers voldoende te overtuigen van de betrouwbaarheid van de resultaten die hij laat zien, althans op dit moment en in deze situatie.

5.2.4 Hoe verloopt het integreren van rivierkundige expertise?

Met de rivierkundige expertise die ingebracht wordt in IVM2, wordt getoetst of aan de doelstelling ‘veiligheid’ voldaan wordt. Uit gesprekken en rapporten van eerdere projecten blijkt dat veel expertise nodig is om deze rivierkundige berekeningen te kunnen doen: het is een theoretisch moeilijke materie, maar ook is veel ervaring met de computermodellen en met de karakteristieken van de rivier nodig om acceptabele uitkomsten te verkrijgen, en deze te kunnen uitleggen. Of iedereen kan volgen wat er gebeurt, is mij onduidelijk. Degenen die ik heb geïnterviewd zeiden het wel te begrijpen, maar ook te verwachten dat dit niet gold voor sommige anderen. ‘Ik denk dat ze de wellicht de discussie moeilijk vinden, het zijn toch vaak technische werksessies. Ik ben ook af en toe het spoor bijster, en dat stel ik gewoon domme vragen’²⁶. Anderzijds was een gemeenteambtenaar met juridische achtergrond heel stellig toen zij vertelde dat zij het ‘uiteraard’ begreep ‘want het zijn toch gewoon grafieken, en die heb ik op de middelbare school leren begrijpen. Dat kan toch iedereen!’²⁷

De niet-rivierkundige experts, ambtenaren van de verschillende betrokken organisaties, bleken bij alle gelegenheden (werksessies, projectgroep) bereid zich in de moeilijke rivierkundige materie te verdiepen, om het te begrijpen en toe te passen bij de vragen die zij moesten beantwoorden. Van beide kanten, projectteam en deelnemers, wordt over het algemeen geduld uitgeoefend om uitleg te geven en te begrijpen: men vindt dit blijkbaar belangrijk. De aanwezige ambtenaren zien het dan ook als hun taak een voor de bestuurder begrijpelijk verhaal te maken, en zij moeten daarom zorgen dat zij zelf achter de inhoud staan.

²⁵ provincieambtenaar, projectgroepbijeenkomst 22-2-‘05

²⁶ interview gemeenteambtenaar Maasbree en porjectleider Maascorridor, 30 maart 2005, Baarlo

²⁷ interview gemeenteambtenaar Stein, 6 juni 2005

Zij vormen hun eigen oordeel, zoals de ambtenaar van Gelderland die zelf met de Blokken-
doos en SOBEK wil werken, of zij vertrouwen op de aanwezige expertise en de consensus in
de vergadering.

Het staat in IVM2 niet ter discussie dat rivierkundige berekeningen door middel van com-
putermodellen de manier zijn om de waterstandsneutraliteit te toetsen. Aan de nauwkeurig-
heid van de berekeningen wordt wel veelvuldig getwijfeld. Soms lijkt het IVM2 team aan
deze twijfel tegemoet te zullen komen door een berekening met WAQUA te beloven. Uitein-
delijk wordt iedereen echter overtuigd dat dit niet noodzakelijk is: deels omdat het om een
verkenning gaat, deels omdat de expertise van de expert rivierkunde blijkbaar overtuigt als hij
meent dat de resultaten bruikbaar zijn. Ook de provincie Gelderland, die op de WAQUA
berekening aandringt om te verifiëren dat retentie noodzakelijk is, is tenslotte tevreden met de
SOBEK uitkomsten.²⁸ Ondanks de ingewikkelde materie, de vragen over nauwkeurigheid en
de introductie van correctiefactoren wordt de ingebrachte rivierkundige expertise in IVM2
gezien als objectief. Uiteindelijk verstomt de discussie over de betrouwbaarheid van de
rivierkundige resultaten: de rivierkundige expertise wordt niet betwist.

Omdat bij de werksessies en de projectgroepvergaderingen ook ambtenaren met rivierkundige
expertise aanwezig zijn, moet de expert rivierkunde in zijn uitleg idealiter twee soorten pu-
blik tevreden stellen: degenen die willen weten hoe hij de berekeningen heeft gedaan en
fundamentele vragen hierover gaan stellen, en degenen die het technische verhaal nauwelijks
begrijpen en voor wie het belangrijk is ‘in gewone taal’ uit te leggen of en hoe de (beleids)-
vragen beantwoord zijn. De expert heeft de neiging voor het eerste publiek te spreken, ook al
doet hij zijn best om zijn uitleg zo simpel mogelijk te houden. De overige aanwezigen gaan
vervolgens aan elkaar uitleggen wat een en ander betekent, en wat zij eruit kunnen afleiden.
Ambtenaren met rivierkundige expertise kunnen al te rivierkundige uitspraken ‘vertalen’
richting beleid, en controleren of de vertaling van het technische verhaal in beleidstaal ‘klopt’.
Bestuurlijke expertise is dus essentieel voor het succes van de integratie van rivierkundige
expertise. Beide hoeven niet door één persoon ingebracht te worden: ‘vertalers’ kunnen deze
rol vervullen en doen dat ook.

5.3 Ruimtelijke kwaliteit

Nadat de opmerkingen uit werksessies 1 en 2 verwerkt zijn en er een lijst met acceptabele,
minder acceptabele en niet acceptabele maatregelen is vastgesteld stellen de expert landschap
en de expert rivierkunde twee pakketten samen. De expert landschap stelt een pakket samen
dat aan de doelstelling ‘ruimtelijke kwaliteit’ voldoet en de expert rivierkunde stelt een pakket
samen dat aan de doelstelling ‘rivierkundige effectiviteit’ voldoet. Beide pakketten voldoen
aan de veiligheidsdoelstelling. Daarna zoeken de twee experts samen met het kernteam een
methode om beide pakketten te optimaliseren. De werkwijze en het resultaat ervan worden
eerst in de projectgroep besproken en daarna in werksessie 3 aan de regio gepresenteerd.
Beide groeperingen gaan akkoord met de globale werkwijze maar sommige maatregelen in de
pakketten zijn accepteren zij niet: de binnendijkse retentiegebieden. De discussie na de
presentatie van de werkwijze gaat dan ook over de toevoeging van onacceptabele maatregelen
aan de pakketten. Hier besteed ik aandacht aan de manier waarop het begrip ‘ruimtelijke

²⁸ Hierbij speelt mijns inziens een belangrijke rol dat het advies inmiddels in de richting gaat die Gelderland wil,
namelijk geen harde toezeggingen over gebiedsreservering voor retentiegebieden. Hoe de discussie anders
gelopen zou zijn, is niet te voorspellen.

kwaliteit' werd geoperationaliseerd: hoe kwam het ter sprake in de discussies, op welke manier werd het verwerkt tot het uiteindelijke resultaat.

De methode van samenstellen van pakketten is tijdens het IVM2 project ontwikkeld. Ook de manier waarop de doelstelling 'ruimtelijke kwaliteit' getoetst wordt staat aan het begin van IVM2 niet vast. Hierover wordt door het kernteam en de projectgroep uitgebreid overlegd (zie hoofdstuk 4) maar het zal blijken dat de uitvoering ervan uiteindelijk vooral in handen is van de expert landschap. Een belangrijk kenmerk waarin de doelstelling 'ruimtelijke kwaliteit' zich onderscheidt van 'veiligheid' is het ontbreken van een algemeen geaccepteerde manier van toetsing. De waterstand kan immers berekend worden met een rivierkundig model. Aan de operationalisering van deze berekeningen zitten vele haken en ogen, waaronder de model-formulering, nauwkeurigheid van de gegevens en de programmering in software. Deze modellen berusten echter alle op dezelfde theoretische aannames waarover internationaal consensus bestaat. Dit is niet het geval met ruimtelijke kwaliteit. Het is een begrip dat nauwelijks in internationale literatuur voorkomt, en waarover in Nederland verschillende opvattingen bestaan²⁹. Deze bestrijken het spectrum van 'ruimtelijke kwaliteit = optimaal landgebruik door middel van multi-criteria analyse', via een formulering van ruimtelijke kwaliteit door middel van streefbeelden opgesteld door deskundigen en geverifieerd door belevingsonderzoek, tot een persoonlijke 'X-factor in het landschap'³⁰. Oftewel: van quasi-objectieve berekening tot subjectieve persoonlijke keuze. Of is ruimtelijke kwaliteit vooral, zoals een beleidsambtenaar van het ministerie van VROM het verwoorde: 'een gevecht tussen de sector Water en de sector Ruimtelijke Ordening'?'³¹ De hoofdlijnen van de in IVM2 gevolgde benadering zijn te herkennen in de bij het Ministerie van VROM gehanteerde zienswijze. Details van een mogelijke werkwijze geeft deze echter niet. In IVM2 is geen expliciete discussie gevoerd welke opvatting gebruikt moest worden maar deze vraag ligt wel impliciet achter de discussies die gevoerd werden tijdens de voorbereiding van de werksessies.

5.3.1 De erfenis van IVM1: het ruimtelijk kwaliteitskader voor de Maas

Het ruimtelijk kwaliteitskader dat in IVM1 ontwikkeld werd voor de Maasvallei is de basis van de toets op ruimtelijke kwaliteit in IVM2. Juist door het gebruik van ruimtelijke kwaliteit wordt aan het begrip 'integraal' invulling gegeven en daarom is een terugblik op de totstandkoming van het ruimtelijk kwaliteitskader in IVM1 gewenst.

In eerste instantie was 'ruimte & landschap' één van de sectorale thema's in IVM1. Net als voor de andere thema's werd een achtergrondrapport opgesteld waarin de effecten van de voorgestelde rivierkundige maatregelen werden geanalyseerd. De auteurs hiervan waren twee experts landschap van het RIZA. Een 'landschapsanalyse'³² nam in deze studie een belangrijke plaats in. Er werden 8 landschappelijk verschillende trajecten in de Maasvallei onderscheiden. Voor elk van deze werden ontstaan, kenmerken en te verwachten ontwikkelingen beschreven. Vergelijking met de 'ruimtelijke component van de verschillende typen rivierverruimende maatregelen' leverde vervolgens per traject de 'landschappelijke kansen en knelpunten van rivierkundige maatregelen'³³. Het idee hierachter was dat

²⁹ De hierna volgende samenvatting is gebaseerd op de presentaties en discussies tijdens het symposium 'Ruimtelijke kwaliteit als sturende kracht', georganiseerd door de Werkgemeenschap Landschapsecologisch Onderzoek op 23 april 2004, Utrecht.

³⁰ *ibid.* Thomas van Slobbe, onafhankelijke adviseur

³¹ *ibid.* Rudi van Venetië, beleidsambtenaar Ministerie van VROM

³² IVM1 achtergrondrapport IVM-R&L-01 'Sectorale Verkenning Ruimte & Landschap' (2002) p.15

³³ *ibid.* p.15

‘maatregelen die ruimte voor de rivier beogen te maken niet a priori als een bedreiging worden opgevat [...] Deze ontwikkeling kan ook leiden tot een versterking van landschappelijke kwaliteiten. [...] Dit houdt in dat ingrepen aansluiten bij de identiteit en karakteristiek van het gebied’³⁴. ‘Om de kwaliteit van het landschap hanteerbaar te maken is [...] zij vertaald in een vijftal criteria’³⁵: herkenbaarheid van het landschap, schaal en maat van het landschap, nieuwe landschappelijke kwaliteiten, cultuurhistorische waarden en aardkundige waarden. Als laatste werden de rivierkundige maatregelen kwalitatief beoordeeld door rangschikking in vijf klassen: van een zeer positief effect tot een zeer negatief effect. De auteurs geven aan dat ‘de maatregelen door middel van ‘best professional judgement’ beoordeeld worden’, waarbij ‘waar nodig voor de navolgbaarheid een verslag gemaakt wordt van de argumenten die een rol hebben gespeeld’³⁶. Hiermee onderschrijven zij het feit dat zij expertise inbrengen en niet alleen kennis. De auteurs realiseerden zich daarnaast dat de beoordeling van afzonderlijke maatregelen nog geen samenhangende inrichting zou opleveren, maar er was afgesproken dat ‘in IVM1 de themagroepen onafhankelijk werk moesten leveren’³⁷ en dus moesten zij de wens om een integraal beeld te schetsen op dat moment laten liggen.

De deelnemers in IVM1 stapten echter geleidelijk af van het standpunt dat sectoren apart beschouwd moesten worden. Op voorspraak van de vertegenwoordigers van VROM en LNV werd ruimtelijke kwaliteit de tweede doelstelling van IVM1 naast veiligheid tegen overstromingen. Voor de beoordeling van ruimtelijke kwaliteit werd een zogenaamd ruimtelijk kwaliteitskader opgesteld dat ‘criteria aanreikt om de strategieën voor rivierverruiming op het aspect ruimtelijke kwaliteit te beoordelen’³⁸. Deze taak werd uitbesteed aan een adviesbureau met begeleiding door een werkgroep waarin, naast medewerkers van provincies, VROM en RWS, één van de twee RIZA experts landschap die het rapport ‘ruimte & landschap’ hadden opgesteld plaatsnam. Volgens het betreffende rapport bestond de methode om het ruimtelijk kwaliteitskader op te stellen uit drie stappen³⁹:

1. Kwaliteiten: een beschrijving van de ruimtelijke kwaliteit van de trajecten volgens de criteria uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening: ruimtelijke diversiteit, economische functies, maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit en duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat [NB: de laatste drie vormen volgens de Vierde Nota Ruimte één criterium];
2. Dynamiek 2000-2050: een beschrijving van de te verwachten ruimtelijke dynamiek op basis van een scenario analyse, de al genoemde IVM1 sectorverkenningen, bestaand beleid en de visies van de provincies;
3. Opgave: formulering van de lange termijn opgaven aan de hand van de uitkomsten van stappen 1 en 2 plus de rivierkundige opgave. Hierin in ook een lijst criteria voor de toekomstige inrichting opgenomen (voor een voorbeeld zie Kader 3).

In het zo opgestelde ruimtelijk kwaliteitskader zijn in principe via stap 1 alle sectorale beoordelingen meegenomen, inclusief het beoordelingskader van ‘ruimte & landschap’. Expertise speelt daarbij de rol van ‘best professional judgement’ die de experts landschap hierboven aangaven. Via stap 2 werden maatschappelijke wensen verwerkt. Er werd een

³⁴ *ibid.* p.48

³⁵ *ibid.* p.49

³⁶ *ibid.* p.50

³⁷ expert landschap RIZA, presentatie ‘leren integreren’ Lelystad, 22 januari 2007

³⁸ IVM2 achtergrondrapport IVM-RK-01 ‘Ruimtelijke kwaliteit: opgaven’ (2003) p.2

³⁹ *ibid.* p.4 (plus samenvatting van de rest van de tekst)

studie naar toekomstscenario's uitgevoerd door onderzoekers van ICIS⁴⁰. Zij hebben allereerst in een workshop met een tiental experts de belangrijkste onzekerheden geïdentificeerd die op het studiegebied kunnen afkomen. Daarna hielden zij 26 interviews gehouden 'met een breed spectrum aan stakeholders uit het studiegebied'⁴¹ over hun verwachtingen en plannen voor de toekomst: bedrijfsleven (Kamers van koophandel, landbouwvertegenwoordigers), overheden en semi-overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en maatschappelijke organisaties (Staatsbosbeheer, Vereniging voor Nederlandse Riviergemeenten). Op deze manier zijn mogelijke ontwikkelingsrichtingen en hun ruimtelijke impact op het studiegebied bekeken.

Opgave rivierverruiming: Alliantie stad & rivier

Het ontwikkelen van een duurzame alliantie tussen stad en rivier. Verweving van de toenemende verstedelijkingsdruk en rivierverruiming vraagt om intelligente en creatieve oplossingen die het summum zijn van meervoudig ruimtegebruik en die bijdragen aan het positioneren van Maastricht als een compacte, complete (woon)stad met Europese allure.

Criteria

Behouden

1. Behoud de karakteristieke overgang tussen het smalle verstedelijkte terras versus de wijde, parkachtige dalvlakte tussen Maastricht en Eijsden.
2. Koester het idyllische karakter van het landschap en behoud het karakter van Maastricht als een historische stad aan de Maas.
3. Bewaar het cultuurhistorische kapitaal van 'cultuurstad' Maastricht, zoals het historische waterfront, de Heugemse Overlaat, stokoude routes, talrijke verdedigingswerken en het archeologische bodemarchief.

Versterken

4. Vergroot de herkenbaarheid van de dalvlakte (en daarmee het contrast met de terrassen en het stedelijk gebied) door meer ruimte te geven aan de rivier en haar natuurlijke dynamiek (natuurlijke oevers, hoogwatergeulen etc.).
5. Behoud en ontwikkel riviergebonden natuur; zet in op versterking van de ecologische samenhang tussen dalbodem, beken en plateau's (droge dalen, beekloop Berwinne en Voer, natuurwaarden Eijsderbeemden).
6. Versterk de parkachtige setting van het Maasdal, zodat het als een aantrekkelijk uitloopegebied ('groene contramal') van de compacte (en door verdichting steeds vollere) stad Maastricht kan blijven fungeren.

Ontwikkelen

7. Kies voor innovatief meervoudig ruimtegebruik, waarbij rivierverruiming wordt gecombineerd met stedelijke vernieuwing, waterrijke woon/werkmilieus en nieuwe kansen voor cultuur en recreatie die de eigentijdse dimensie van Maastricht ('recreatieve woonstad aan de Maas') onderstrepen.

Kader 3 Ruimtelijke kwaliteitskader: voorbeeld Opgaven Bovenmaas⁴²

Tenslotte werden drie toekomstscenario's ontwikkeld door drie verschillende maatschappijbeelden te combineren met de geïdentificeerde trends: het marktoptimistisch scenario, het milieudenkend scenario en het controlerend scenario. Dit heeft uiteindelijk een kwalitatieve

⁴⁰ International Centre for Integrated assessment & Sustainable development (ICIS), Universiteit Maastricht

⁴¹ IVM1 achtergrondrapport IVM-E&M-07 'Toekomstscenario's' (2002) p.10

⁴² IVM1 achtergrondrapport IVM-RK-01 'Ruimtelijk kwaliteitskader: opgaven' (2003) p.16-18

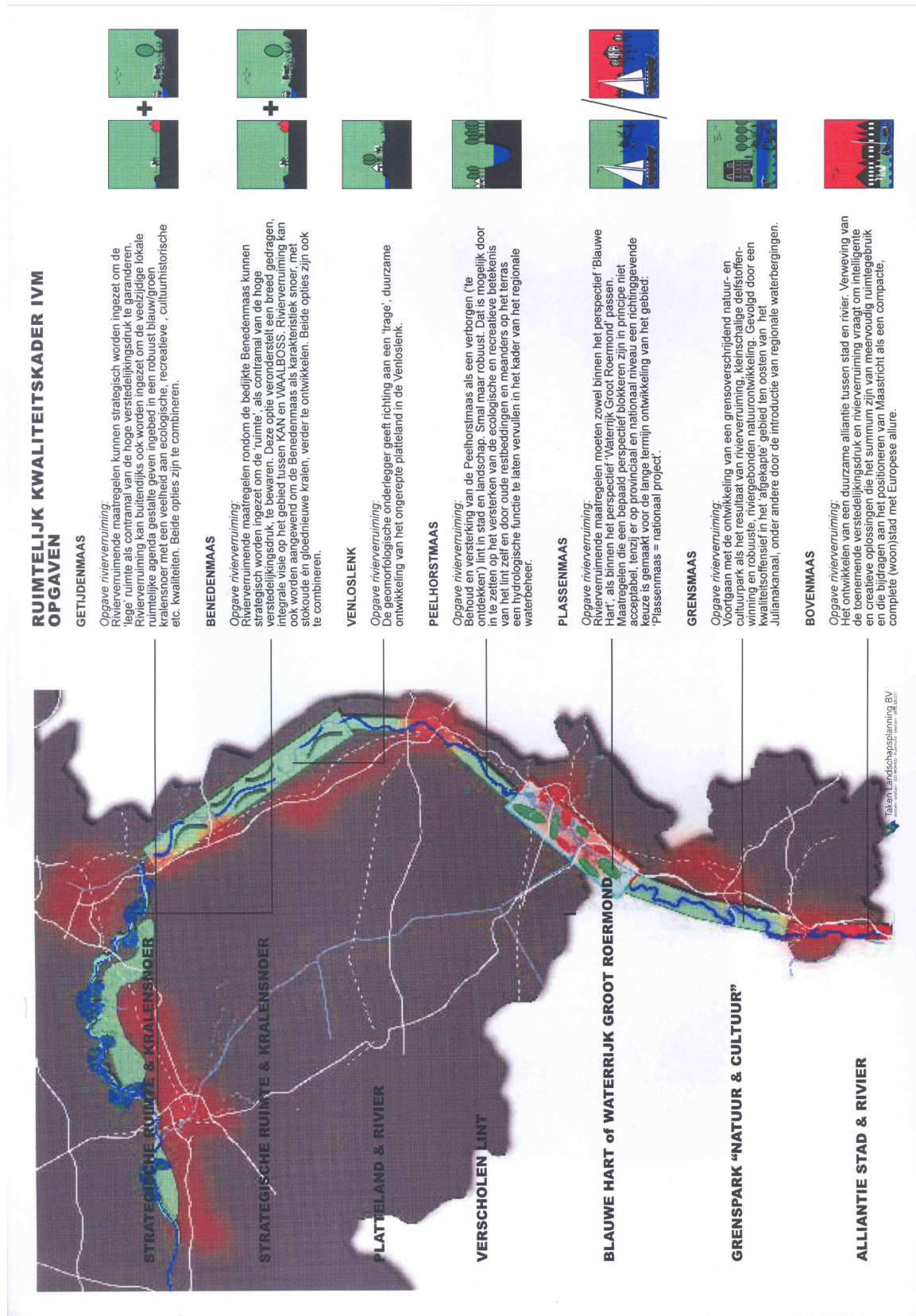
beschrijving van de scenario's en drie kaarten van toekomstige autonome ontwikkelingen opgeleverd. Hoe deze verwerkt zijn in stap 3, het ruimtelijk kwaliteitskader voor de zeven trajecten, is uit de rapporten niet op te maken.

De uitgebreide beschrijving van het ruimtelijk kwaliteitskader, met als onderwerpen kwaliteiten, dynamiek 2000-2050, opgaven en criteria, bestaat uit ongeveer 3 bladzijden per deeltraject.⁴³ De samenvatting van de opgaven kan heel kort zijn: 'Peelhorstmaas: Verscholen lint' en werd gepresenteerd in een figuur met een overzichtskaart en een korte beschrijving per traject (zie Figuur 14 en

Kader 4). Dit figuur is in de Maatregelenatlas gereproduceerd. daar is de begeleidende tekst duidelijk over de toetsende rol die dit ruimtelijk kwaliteitskader heeft: 'Door de mogelijke oplossingsrichtingen voor rivierverruiming langs het ruimtelijk kwaliteitskader te houden kan in principe worden beoordeeld of rivierverruiming al dan niet zal bijdragen aan het verwezenlijken van ruimtelijk opgave voor de lange termijn',⁴⁴.

⁴³ IVM1 achtergrondrapport IVM-RK-01 'Ruimtelijk kwaliteitskader: opgaven' (2003)

⁴⁴ Maatregelenatlas (2004) p.20



Figuur 14 Ruimtelijk kwaliteitskader IVM1⁴⁵

⁴⁵ IVM1 achtergrondrapport 'Ruimtelijk kwaliteitskader: opgaven' (2003) p.48

GETIJDENMAAS

Opgave rivierverruiming:

Rivierverruimende maatregelen kunnen strategisch worden ingezet om de ‘lege’ ruimte als contramal van de hoge verstedelijkingsdruk te garanderen. Rivierverruiming kan buitendijks ook worden ingezet om de veelzijdige lokale ruimtelijke agenda gestalte geven ingebed in een robuust blauw/groen kralensnoer met een veelheid aan ecologische, recreatieve, cultuurhistorische etc. kwaliteiten. Beide opties zijn te combineren.

BENEDENMAAS

Opgave rivierverruiming:

Rivierverruimende maatregelen rondom de bedijkte Benedenmaas kunnen strategisch worden ingezet om de ‘ruimte’, als contramal van de hoge verstedelijkingsdruk, te bewaren. Deze optie veronderstelt een breed gedragen, integrale visie op het gebied tussen KAN en WAALBOSS. Rivierverruiming kan ook worden aangewend om de Benedenmaas als karakteristiek snoer, met stokoude én gloednieuwe kralen, verder te ontwikkelen. Beide opties zijn ook te combineren.

VENLOSLENK

Opgave rivierverruiming:

De geomorfologische onderlegger geeft richting aan een ‘trage’, duurzame ontwikkeling van het ongerepte platteland in de Venloslenk.

PEELHORSTMAAS

Opgave rivierverruiming:

Behoud en versterking van de Peelhorstmaas als een verborgen (‘te ontdekken’) lint in stad en landschap. Smal maar robuust. Dat is mogelijk door in te zetten op het versterken van de ecologische en recreatieve betekenis van het lint zelf en door oude restbeddingen en meanders op het terras een hydrologische functie te laten vervullen in het kader van het regionale waterbeheer.

PLASSENMAAS

Opgave rivierverruiming:

Rivierverruimende maatregelen moeten zowel binnen het perspectief ‘Blauwe Hart’, als binnen het perspectief ‘Waterrijk Groot Roermond’ passen. Maatregelen die een bepaald perspectief blokkeren zijn in principe niet acceptabel, tenzij er op provinciaal en nationaal niveau een richtinggevende keuze is gemaakt voor de lange termijn ontwikkeling van het gebied: ‘Plassenmaas = nationaal project’.

GRENSMAAS

Opgave rivierverruiming:

Voortgaan met de ontwikkeling van een grensoverschrijdend natuur- en cultuurpark als het resultaat van rivierverruiming, kleinschalige delfstoffenwinning en robuuste, riviergebonden natuurontwikkeling. Gevolgd door een kwaliteitsoffensief in het ‘afgekapte’ gebied ten oosten van het Julianakanaal, onder andere door de introductie van regionale waterbergingen.

BOVENMAAS

Opgave rivierverruiming:

Het ontwikkelen van een duurzame alliantie tussen stad en rivier. Verweving van de toenemende verstedelijkingsdruk en rivierverruiming vraagt om intelligente en creatieve oplossingen die het summum zijn van meervoudig ruimtegebruik en die bijdragen aan het positioneren van Maastricht als een compacte, complete (woon)stad met Europese allure.

Kader 4 Tekst van Figuur 14 Ruimtelijk kwaliteitskader IVM1

5.3.2 Voorbereiding van de IVM2 werksessies

Bij het voorbereiden van de IVM2 werksessies besprak het kernteam hoe de stap gezet kon worden van het ruimtelijk kwaliteitskader van IVM1 naar het gedragen maatregelenpakket van IVM2 waarbij de ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd moest zijn. Hierbij heeft het kernteam overwogen om de strategieën uit IVM1 te gebruiken, maar uiteindelijk is hier niet voor gekozen.

Het kernteam discussieert op 14 mei 2004 te Roermond

De leden van het kernteam zijn het over de globale aanpak in IVM2 wel eens. Het moeilijke punt is: hoe bewaak je de ruimtelijke kwaliteit als deelnemers aan de werksessie met hun eigen voorkeuren komen? Iedereen heeft hierover zijn eigen mening. De projectleider stelt zich voor om eerst één referentiepakket samen te stellen: 'De kennis van IVM1 is geen setje, maar één referentie. Dat is een conclusie van IVM1. Er staat [in het IVM1 rapport] dat je de strategieën moet beoordelen op trajectniveau. Als dit de Maas is, die is in 8 trajecten geknipt. Je weet dan: hier is strategie 1 het beste, hier strategie 2, etc. Alleen is dat niet meer uitgewerkt.' De voorzitter van de themagroep inhoud vult aan: 'Waar het op neer komt, eigenlijk is IVM1 niet af. Er zou eigenlijk één heel goed scenario uit moeten komen, en dat is het eigenlijke referentiekader.' De RIZA teamleider meent echter dat in IVM2 met meer scenario's gewerkt moet worden: '[...] maak niet één referentiekader, maar gebruik de drie die je hebt. [...] Of maak zes, en laat hun een voorkeursalternatief kiezen [...] dan heb je een meest gedragen scenario, een scenario dat wat minder gedragen is, en het minst gedragen scenario, dat kun je in een rapport schrijven.' De plaatsvervangend projectleider meent dat in de aanpak van IVM2 de IVM1 strategieën niet komen kijken: 'Dit is puur een discussie over maatregelen. De maatregelen die overblijven uit de werksessies, met de opmerkingen, dat is het referentiekader.' De voorzitter van de themagroep inhoud wil daaruit als IVM2 team een nieuw maatregelenpakket samenstellen: 'Dan gaan wij huiswerk doen, en dan komen we terug met een nieuw voorstel: een aantal dingen kunnen niet, andere wel. Wij zoeken zelf de strategie.' De projectleider: 'Dat wil zeggen: de strategie voor de ruimtelijke kwaliteit. De ΔH is sowieso de doelstelling. [...] In IVM2 is het voor ons: combineer die maatregelen zoals de gemeenten het willen, zonder netwerk, mozaïek, concentratie etc.'

In alle voorgestelde benaderingen, één of meerdere scenario's al dan niet geïnspireerd door IVM1, zijn het de experts die de opmerkingen uit de werksessie verwerken tot pakketten, in alle benaderingen gaan zij (deels) uit van de visies op landschap die in IVM1 zijn geformuleerd. Echter: welke experts doen dit, en in hoeverre gebruiken zij het kader van IVM1? De projectleider wil IVM1 direct gebruiken: 'Hoe beoordeel je op ruimtelijke kwaliteit? Daarvoor hebben wij IVM1', en is de rol van een expertlandschap beperkt. De RIZA teamleider wil dat de expert landschap een eigen interpretatie kan geven aan ruimtelijke kwaliteit: 'Dat doe je toch bij het samenstellen? Je maakt vier referentiekaders die passend zijn, en daarbij beoordeel je op ΔH en ruimtelijke kwaliteit. [...] We maken alleen pakketten waarvan wij vinden dat ze aan ruimtelijke kwaliteit voldoen'. In het kernteam wordt geen conclusie bereikt over bovengenoemde punten. Uiteindelijk is tussen werksessies 2 en 3, bij het samenstellen van de maatregelenpakketten, het al vermelde compromis gevonden: het RIZA stelt twee scenario's samen, één gebaseerd op het ruimtelijk kwaliteitskader zoals in IVM1 geformuleerd, en het ander gebaseerd op rivierkundige overwegingen. De expert landschap is niet tevreden met de werkwijze, maar heeft geen tijd of mandaat om het op haar manier te doen.

Wat vindt de projectgroep?

In de projectgroep is het belangrijkste punt van discussie, net als in het kernteam, welke rol de gemeenten zouden kunnen bij het bepalen van ruimtelijke kwaliteit. De vertegenwoordiger

van VROM meent dat formele kaders een grote rol moeten spelen, en dat in werksessie 1 de strategieën al gepresenteerd moeten worden. Echter, volgens de voorzitter themagroep inhoud ‘zou dit de omgeving het idee kunnen geven dat de oplossing al geregeld is. [...] Wij moeten ruimtelijke kwaliteit bewaken, niet zelf invullen.’ Anders dan tijdens de discussie in het kernteam meent de projectleider nu: ‘Ruimtelijke kwaliteit komt vanuit de regio en IVM bepaalt de samenhang’⁴⁶.

De projectgroep heeft vooral twijfels over de capaciteit van de gemeenten om mee te denken over ruimtelijke kwaliteit, want volgens velen is hiervoor een lange termijn visie nodig voor het gebied. De ambtenaar van Limburg vraagt zich af: ‘Hebben die gemeenten nou een eigen visie op hun gebied die zodanig is dat wij er in IVM kader ook iets mee kunnen?’ De projectleider vertelt dat hij dit onderwerp heeft besproken tijdens zijn ontmoetingen met de gemeenten: ‘Meestal is het een korte termijnvisie: woningbouw, industriegebied, natuurontwikkeling. [...] Er zijn maar weinig gemeentes die een lange termijn visie hebben en een nog kleinere groep is er bewust mee bezig.’ De ambtenaar van Limburg legt uit waarom hij hiernaar vraagt: ‘Wat we moeten doen, is die gemeentes uitdagen om met een eigen visie te komen, want daar gaat het natuurlijk in essentie om: een lange termijn visie op hoe je met dat gebied om wilt gaan, en dat gaat niet allen over waterbeheer maar dat gaat ook over allerlei andere dingen.’ In de vergadering benadrukken met name de provincieambtenaren dat overwegingen over ruimtelijke ordening belangrijk zijn in IVM2: ‘Je moet een gezamenlijk beeld ontwikkelen van de toekomst van een gebied, het gaat meer om ruimtelijke ordening, zeker als je bij gemeenten gaat praten.’ ‘Er moet ook een werksessie komen over ruimtelijke visie’⁴⁷. In het verslag van deze projectgroep vergadering wordt als conclusie geformuleerd: ‘De bedoeling van de werksessies is dat er pakketten maatregelen uitrollen, maar vooral dat een bredere visie voor het gebied ontstaat. [...] Misschien kunnen wij gemeenten ondersteuning bieden bij het ontwikkelen van een visie [...] hiervoor kun je hen de strategieën uit IVM1 aanreiken’⁴⁸. Zoals bleek uit het programma en het verloop van de werksessies is dit niet ten uitvoer gebracht.

Ook in een later stadium bespreekt de projectgroep ruimtelijke kwaliteit als iets dat vooral uit de regio moet komen, als resultaat van de werksessies: ‘Als de regio het wil met het gebied, dan is dat voor mij per definitie ruimtelijke kwaliteit.’ De projectleider bevestigt dit: ‘Onze taak is dan te zorgen dat het ook één geheel wordt, geen losse brokken. [...] Het moet ook aan het beleid gekoppeld worden. Voor mij is die afstemming tijdens de werksessies gebeurd en is het resultaat dus ruimtelijke kwaliteit’⁴⁹. Niemand protesteert tegen deze uitspraken; het is wel aan het eind van de bijeenkomst wanneer ruimtelijke kwaliteit als discussiepunt op tafel komt.

De standpunten van het kernteam en de projectgroep over ruimtelijke kwaliteit

In de kernteamdiscussie wordt veelvuldig het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ gebruikt, terwijl het nooit expliciet gedefinieerd wordt. Uit het gesprek is wel iets af te leiden over de betekenis: ruimtelijke kwaliteit is ruimte voor de mens, ruimtelijke kwaliteit is visie op toekomstige ontwikkelingen in ruimtegebruik, ruimtelijke kwaliteit is landelijke belang, ruimtelijke kwaliteit is samenhang tussen de trajecten, ruimtelijke samenhang, som der delen, overzicht. Over het gebruik van het ruimtelijk kwaliteitskader uit IVM1 voor de operationalisering van het begrip is het kernteam het echter eens: blijkbaar is een expliciete definitie niet nodig om het begrip toch te kunnen gebruiken.

⁴⁶ beide vorige citaten: projectgroep vergadering 18 mei 2004, Eindhoven

⁴⁷ projectgroep vergadering 18 mei 2004, Eindhoven

⁴⁸ de citaten in deze alinea: projectgroep vergadering 2 september 2004, Eindhoven

⁴⁹ heisessie projectgroep, 23 januari 2005, Maastricht

Ook in de projectgroep wordt ruimtelijke kwaliteit niet expliciet gedefinieerd. De belangrijkste vraag is hoe het bereikt kan worden, en daarop is het antwoord op dat moment: door samen met de gemeenten een lange termijn visie op het gebied te maken. Die kan vervolgens als ruimtelijke kwaliteitstoets in IVM2 gebruikt worden. In het voorstel dat het kernteam uitwerkt voor het programma van de werksessies is dit idee van de projectgroep niet verwerkt, maar toch keurt de projectgroep het goed⁵⁰. Vonden zij hun idee niet belangrijk genoeg om het te verdedigen? Dachten zij dat de experts het beter wisten? Of meenden zij dat de manier waarop ruimtelijke kwaliteit ingebracht zou worden, niet zou uitmaken voor de resultaten van IVM2? Ik denk in de rest van dit hoofdstuk te kunnen laten zien dat in ieder geval op de laatste vraag het antwoord ‘ja’ is; op de andere twee vragen blijf ik het antwoord schuldig.

5.3.3 Ruimtelijke kwaliteit in de werksessies

In werksessies 1 en 2 beoordelen de deelnemers alle voorgestelde maatregelen en in werksessie 2 zien zij m.b.v. de Blokkendoos of aan de taakstelling ‘veiligheid’ wordt voldaan. Zij krijgen echter niet expliciet de opdracht om ook te zien of aan de taakstelling ‘ruimtelijke kwaliteit’ wordt voldaan. Een deelnemer noteert dan ook aan het eind van werksessie 1 als opmerking op de muurkrant: ‘Waar blijft de ruimtelijke kwaliteit?’⁵¹

In werksessie 2 is voor elk subgroepje een expert landschap aanwezig, waaronder degene die later de maatregelpakketten zal samenstellen. Zij proberen de discussie in de subgroepjes in de richting van ruimtelijke kwaliteit te sturen, met wisselend resultaat. In één subgroepje vraagt de expert landschap een aantal malen naar de ruimtelijke gevolgen en inpasbaarheid van maatregelen, en dan wordt daar kort op ingegaan. Eigen initiatief van de deelnemers om daarover te praten kwam in dit subgroepje nauwelijks⁵². In een ander subgroepje redeneren de deelnemers vanuit het landschap als zij een serie nevengeulen intekenen, waardoor een nieuw landschappelijk patroon ontstaat binnen het traject. In één subgroepje ontstaat op initiatief van de expert landschap die aanwezig is, een discussie over het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’: wat verstaan de deelnemers daaronder? Als antwoord ontstaat dan men enerzijds het wil laten zoals het is, met veel openheid die in het huidige landschap wordt gewaardeerd. Anderzijds wil men variatie met nieuwe begroeiing daar waar het kan en open stukken waar opstuwning niet gewenst is. Dit subgroepje was tevreden over hun werk: ‘Prima sessie, het is goed om in te zoemen op de ruimtelijke kwaliteit en om niet alleen naar kuubs te kijken.’ ‘De sessie had een behoorlijke diepgang. Blijf letten op de kwaliteit van het gebied.’ ‘Vond het een positieve sessie waar op een constructieve en open manier werd gewerkt’⁵³.

Alleen in Oss wordt het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ expliciet genoemd bij de beoordeling: ‘Groene rivieren zijn niet wenselijk omdat deze weinig draagvlak hebben, ingrijpend zijn op de infrastructuur en de functies ruimtelijke kwaliteit, landbouw, natuur & landschap zijn discutabel’⁵⁴. ‘Deze industrie is thans ook landschappelijk een lelijk object en verwijdering zou goed zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van het riviergezicht van Ravenstein’⁵⁵.

⁵⁰ memo PG IVM 2004-5

⁵¹ werksessie 1, Sittard

⁵² werksessie 2, Venlo, subgroepje

⁵³ werksessie 2, Rosmalen, subgroepje

⁵⁴ werksessie 1, Oss

⁵⁵ werksessie 2, Oss

Afgaande op mijn (beperkte) observaties en de verslagen van de andere subgroepen, was de aandacht voor landschap in het algemeen aanwezig, en een belangrijke factor in de beoordeling. Dit wordt bevestigd in het 'toetskader': de tabel in het hoofdrapport waarin alle argumenten voor en tegen elke maatregel is samengevat en gecategoriseerd. De ruimtelijke kwaliteitsargumenten die genoemd worden bij de beoordeling zijn bijvoorbeeld:

- maatregel G2: is interessant omdat het een oude situatie betreft;
- maatregel N3: rekening houden met kasteel; de nevengeul langs het kasteel sturen;
- maatregel R5: landschappelijk is het een golvend gebied waardoor ringdijken niet gewenst zijn⁵⁶.

Er vallen twee dingen op:

1. het woord 'ruimtelijke kwaliteit' (of 'ruimtelijk kwaliteitskader') werd nauwelijks genoemd in de werksessies;
2. bij de argumentering van hun beoordeling hebben de deelnemers aan de werksessies wel veelvuldig ruimtelijke of landschappelijke argumenten genoemd.

Wat voor het kernteam en de projectgroep gold, geldt hier dus blijkbaar ook: een expliciete definitie van het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' is niet nodig om het toch te kunnen gebruiken. Bij de beoordeling van de effecten van de maatregelen op ruimtelijke kwaliteit wordt een veelheid aan invullingen van het begrip gebruikt, die het hele gamma van de mogelijke interpretaties omvatten. Desalniettemin, of misschien juist daardoor, meent de expert landschap dat 'nu niet altijd de juiste persoon is aangeschoven. Als je de verkeerde persoon hebt, dan snappen ze het jargon niet en dan is hun inbreng te weinig. [...] Er waren niet voldoende ruimtelijke ordenaars, waardoor je niet alle informatie krijgt. Het waren vooral watermensen, die denken niet in ruimtelijke kenmerken, meer strategisch: willen we wel of niet een maatregel'⁵⁷. Blijkbaar meent zij dat een discussie over ruimtelijke kwaliteit alleen kan plaatsvinden als het 'juiste jargon' gebruikt wordt: het jargon dat bij haar professionele expertise hoort. (In 5.3.4 volgen daarvan een paar voorbeelden.) Met andere interpretaties van het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' heeft zij moeite en daardoor lijkt het alsof zij de gedetailleerdere ruimtelijke expertise die de deelnemers aan de werksessies inbrengen niet waardeert. Zij heeft dan ook een andere werkmethode in gedachten, en lijkt zich er niet bij neer te kunnen leggen dat nu eenmaal besloten is dat in IVM2 op deze manier gewerkt wordt.

Met name de aanwezige projectgroepleden menen aan het eind van werksessie 2 dat ruimtelijke kwaliteit nog niet genoeg aandacht heeft gekregen: 'De ruimtelijke kwaliteit verdient nog wel nadere uitwerking'⁵⁸. 'De inbreng vanuit IVM1 en het ruimtelijk kwaliteitskader wordt gemist'⁵⁹. 'Zoek eerst naar buitendijkse oplossingen en breng daar vervolgens prioritering in aan om zo de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. Neem de ruimtelijke kwaliteit uit IVM1 goed mee in de analyse'⁶⁰. De projectleider belooft dat dit zal gebeuren bij het samenstellen van de maatregelpakketten.

5.3.4 Ruimtelijke expertise bij het samenstellen van maatregelpakketten

Zoals hierboven uitgelegd stelt de expert landschap tussen werksessies 2 en 3 een maatregelenpakket samen dat volgens haar maximaal aan de doelstelling 'ruimtelijk kwaliteit' voldoet. Zij presenteert haar werkmethode meer of minder uitgebreid aan het kernteam, de

⁵⁶ eindconcept hoofdrapport IVM2, januari 2005

⁵⁷ interview expert landschap, 22 april 2005, Wageningen

⁵⁸ werksessie 2, Sittard, plenaire evaluatie

⁵⁹ werksessie 2, Oss, evaluatie subgroepje

⁶⁰ werksessie 2, Rosmalen, plenaire evaluatie

projectgroep en de deelnemers van werksessie 3. Volgens haar was ‘het huiswerk dat het RIZA van IVM2 kreeg [...] het inpassen van deze bevindingen in het kader van IVM1’⁶¹. Dit is een interessante formulering die het primaat legt bij IVM1, in tegenstelling wat er in de heisessie van de projectgroep werd gezegd. Daar was afgesproken dat van de groene maatregelen uitgegaan zou worden, oftewel de resultaten van de IVM2 werksessies. Deze manier van uitleggen impliceert dat voor de expert landschap het ruimtelijk kwaliteitskader uit IVM1 belangrijker is dan de mening van de regio. Ook bij de bespreking van de integratie van expertise over maatregelen leek dit al het geval.

Bovenmaas alliantie stad en rivier

- Ontwikkeling dalvlakte: zomerbedverbreding, natuurlijke oevers
- Ontwikkeling riviergebonden natuur: nevengeul
- Stedelijke uitloop: toegankelijke rivier en stadspark

Versterkend: N1, N2

Inpasbaar: WV, ZVB, G1b

Kader 5 Karakterisering Bovenmaas traject⁶²

In haar presentaties geeft zij elk traject een bondige karakterisering, die voor haar de ruimtelijke kwaliteit van het traject samenvat (een voorbeeld in Kader 5). Ook geeft zij de gewenste ontwikkelingen per traject aan. Hiermee kon zij ‘versterkende’ en ‘inpasbare’ maatregelen uit de groslijst kiezen. Soms heeft zij retentie en groene rivieren toegevoegd hoewel deze niet op de groslijst staan: ‘Het zijn immers handige manieren om buffers rond stedelijke gebieden te creëren’⁶³. Zij is dus afgestapt van de ruimtelijke strategieën zoals die in IVM1 waren gebruikt om naar de specificiteit van de trajecten te kijken: ‘De kracht van de Maas is de diversiteit.’ Dit komt overeen met de methode die de projectleider voorstelde in het kernteam.

Bij elk per traject hoort een schets, waarop de meest geschikte maatregelen aangegeven zijn (twee voorbeelden in Figuur 15). De toetsing voor ruimtelijke kwaliteit werd uitgevoerd door de expert landschap. Indicaties voor de criteria die zij gebruikte geeft zij in haar presentaties:

- ‘Integraal’ gaat om een ruimtelijk perspectief, en daarin beschouw je ook de kosten⁶⁴;
- maatregelen kunnen bijdragen aan ‘vernieuwing/versterking, benutting, inpassing’⁶⁵.

Hieruit volgt de keuze van maatregelen om de taakstelling van 4600 m³/s te halen. De onderbouwing daarvan is bijvoorbeeld: ‘het is ruimtelijk een goede maatregel om de relatie van de Maas met de flanken te versterken’, ‘dat kan niet vanwege de Maasheggen’, ‘hier is zomerbedverdieping niet toegepast, want het gaat om het ruimtepakket’⁶⁶. De expert landschap kiest ook bewust door de regio minder wenselijk geachte (oranje) maatregelen ‘die tot strategische reserveringen leiden die het buitengebied beschermen en de rivier de ruimte geven’⁶⁷.

De inbreng van de expert landschap kenmerkt zich door gebruik van jargon: ‘Ik heb de diversiteit van de trajecten versterkt door de keuze van maatregelen, tegelijkertijd de eenheid per

⁶¹ ontwerpatelier bij RIZA Lelystad, 15 februari 2005

⁶² presentatie ‘samenstellen pakketten’, ontwerpatelier RIZA Lelystad, 15 februari 2005

⁶³ projectgroep vergadering 22 februari 2005, Eindhoven

⁶⁴ expert landschap, projectgroep vergadering 22 februari 2005, Eindhoven

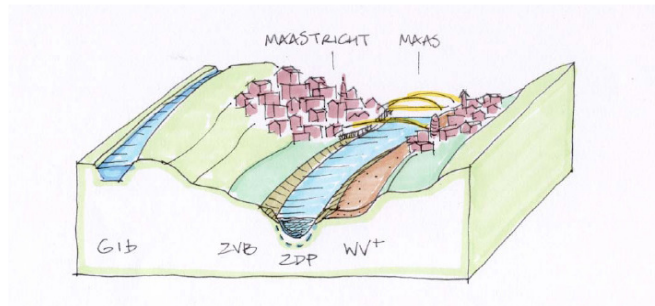
⁶⁵ ontwerpatelier bij RIZA Lelystad, 15 februari 2005

⁶⁶ expert landschap, projectgroep vergadering 22 februari 2005, Eindhoven

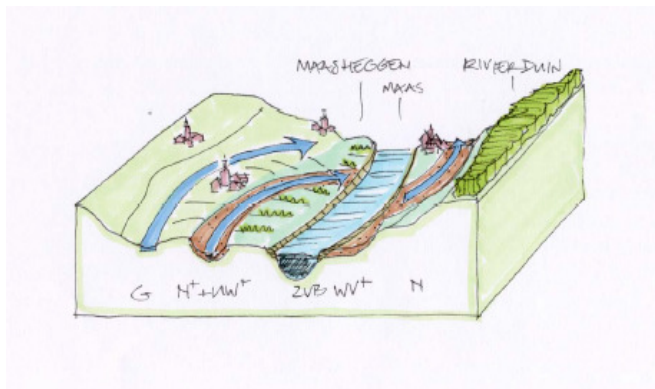
⁶⁷ expert landschap, projectgroep vergadering 22 februari 2005, Eindhoven

traject bewarend. [...] met de drie rivierscenario's: 4600, 4400 en 4200 m³/s. Dit levert een matrix van pakketten en ambities op.' 'Ruimtelijke kwaliteit is immers de samenhang beeld – gebruik – natuur, oftewel esthetiek – ecologie – economie, de drie e-s'⁶⁸. Ook de karakterisering van de trajecten is een voorbeeld van vaktechnisch taalgebruik: 'alliantie stad en rivier', 'strategische ruimte en kralensnoer', 'Blauwe Hart'. Opvallend in haar uitleg is ook hoe belangrijk haar eigen interpretatie en keuzes zijn. Zij heeft 'rekening gehouden met', maar het zijn beelden die 'voor haar' de ruimtelijke kwaliteit weergeven⁶⁹.

Bovenmaas



Venloslenk



Figuur 15 Schetsen karakterisering riviertrajecten⁷⁰

Voor de Getijdenmaas heeft zij bijvoorbeeld ook een 'rode' maatregel gebruikt, waarbij zij als volgt redeneert: 'Hier wil je, net als in de Benedenmaas, het 'Waalkarakter' stimuleren: vroeger was het een dynamischer gebied omdat er een directe verbinding met de Waal was. Nu wil je weer dynamiek terugbrengen voor de natuur, de landbouwfunctie omvormen naar natuur, waarbij de landbouw dan een beheersfunctie heeft. Hier heb ik een rode maatregel gebruikt (G18) doordat ik hier ook IVM1 argumenten heb gebruikt, niet alleen werksessie 2.' Ook haar keuze voor retentie op het middenterras in de Peelhorst is gebaseerd op zo'n redenering. Een ambtenaar van het waterschap ziet niet waarom deze maatregel aangelegd zou worden: 'Ik heb begrepen dat het effect op de rivierafvoer miniem is.' De expert landschap ziet het anders: 'Het is ruimtelijk een goede maatregel om de relatie van de Maas met de flanken te versterken'⁷¹.

⁶⁸ ontwerpatelier RIZA Lelystad, 15 februari 2005

⁶⁹ ontwerpatelier RIZA Lelystad, 15 februari 2005

⁷⁰ presentatie expert landschap, projectgroep vergadering 22 februari 2005, Eindhoven

⁷¹ projectgroep vergadering 22 februari 2005, Eindhoven

In principe is zijn dit arbitraire keuzes, die onderbouwd worden door argumenten. In feite past de expert landschap hiermee de conclusie van het toetsingskader overleg toe: ‘Je kunt geen keihard toetsingskader maken, dat werkt niet in de praktijk omdat bestuurlijke afwegingen doorslaggevend zijn. Je moet de complexiteit grijpbaar maken via verhalen: daarin moet je goed uitleggen wat de keuzes zijn’⁷². In tegenstelling tot de rivierkundige expertise die ingebracht wordt, roept de inbreng van de expert landschap echter geen vragen op over de betekenis van de gebruikte terminologie, de nauwkeurigheid van de afweging, etc. De reacties in de projectgroep en in werksessie 3 betreffen bijna uitsluitend het al dan niet opnemen van een bepaalde maatregel. De meeste deelnemers hebben geen vragen of opmerkingen over de methode; de meeste vragen hebben betrekking op specifieke maatregelen: waarom die wel, deze liever niet, etc.

Fundamentelere vragen worden wel gesteld door de projectleider van Maascorridor⁷³: ‘Ik wil nog weer eens zeggen dat wij in deze regio heel goed hebben nagedacht over wat landschapskwaliteit is, 7 jaar lang, en onze plannen zijn nog nooit onderuit geschoffeld. Nu wordt daar even snel een lint van gemaakt [hij verwijst naar het motto ‘verscholen lint’ voor het traject Peelhorstmaas], en dat doet geen recht aan regionale kennis’⁷⁴. De dagvoorzitter vraagt of volgens hem de informatie uit de werksessies niet goed verwerkt is. De projectleider van Maascorridor beaamt dit: ‘Klopt: ik zie het niet terug.’ Een ambtenaar van een deelnemende gemeente val hem bij: ‘Je moet trajectgebonden maatregelen niet als één maatregel zien, maar opknippen, zodat ze verschillend beoordeeld en ingezet kunnen worden’⁷⁵. Dit gebeurt die middag alsnog in een extra sessie (zie 5.1.3). Deze deelnemers stellen dus vragen bij de expertise van de expert landschap: zij hadden zelf meer relevante expertise in huis. Ook een ambtenaar van Noord Brabant is niet tevreden over de inbreng van de expert landschap: ‘Ik wil namens mijn collega’s landschapsarchitecten de uitnodiging overbrengen om IVM af te stemmen op het Belvédère gebied, waar zij een uitgebreide studie naar landschappelijke kwaliteit aan het doen zijn.’⁷⁶ Informatie uit dit project worden dezelfde dag in een subgroepje gebruikt om de beoordeling van relevante maatregelen nogmaals te bespreken. Dit groepje rapporteert dat hun conclusie is dat in het Belvédère gebied niets gedaan kan worden, ‘weerdverlaging is dus rood.’

Het is inmiddels duidelijk dat in de meeste trajecten alle ‘groene’ en ‘oranje’ maatregelen gebruikt moeten worden om aan de waterstandsdoelstelling te voldoen, en dat deze bovendien voor het grootste gedeelte in het winterbed of de uiterwaarden liggen. Ik vermoed dat het ruimtelijke kwaliteitsverhaal daarom weinig tegenstand of vragen oplevert: het winterbed is toch al gereserveerd voor de rivier⁷⁷, dus de redenering waarom bepaalde maatregelen gekozen worden, is niet meer interessant. Waar het uiteindelijk om gaat in IVM2 is een afweging of en waar ruimtelijke reserveringen gedaan worden, en dit betreft alleen de binnendijkse maatregelen: retentiegebieden en dijkverleggingen. Dit zijn dan ook de maatregelen waarover geen overeenstemming kan worden bereikt.

⁷² IVM2 projectleider, projectgroep vergadering 22 februari 2005, Eindhoven

⁷³ Maascorridor is een samenwerking tussen 5 Maasgemeenten rond Venlo, met als doel vnl. het vergroten de ruimtelijke kwaliteit

⁷⁴ werksessie 3, Venlo

⁷⁵ werksessie 3, Venlo

⁷⁶ werksessie 3, Venlo

⁷⁷ in de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier

De argumenten die het IVM2 team aandraagt in fase 3 vóór binnendijkse reserveringen zijn rivierkundig; vandaar dat in deze fase veel discussie is over rivierkundige zaken. De keuze (-volgorde) van maatregelen in het winterbed is voor de projectgroep en deelnemers aan de werksessies op dit moment blijkbaar niet belangrijk genoeg om over in discussie te gaan. Het is immers slechts een verkenning; veel stappen moeten nog genomen worden, elk met inspraakmogelijkheden, voordat er concrete plannen liggen. Bij het schrijven van het advies en het hoofdrapport toont het projectteam op een summiere manier aan dat aan de doelstelling 'ruimtelijke kwaliteit' wordt voldaan: 'Voor het ene pakket [d.w.z. het ruimte pakket] zijn vooral maatregelen gekozen die de ruimtelijke kwaliteit van de verschillende trajecten versterken en de ontwikkelingsmogelijkheden vergroten. Daarbij is gebruik gemaakt van het ruimtelijk kader dat in IVM 1 is opgesteld.'

5.3.5 Hoe verloopt het integreren van ruimtelijke expertise?

De inbreng van expertise over ruimtelijke kwaliteit verloopt dus ogenschijnlijk soepel, omdat er weinig discussie over is. De manier waarop deze expertise wordt ingebracht heeft echter als resultaat dat het zwaartepunt bij het samenstellen van de pakketten van de regio naar de expert landschap verschuift. De keuzes die gemaakt worden om de ruimtelijke kwaliteit van het maatregelpakket te waarborgen, worden immers in de naam van het door de expert landschap gedefinieerde ruimtelijke kwaliteit gemaakt (die zij uit IVM1 heeft overgenomen), en niet omdat het de mening van de regio over ruimtelijke kwaliteit optimaal weerspiegelt. Om dit laatste te kunnen doen had een discussie moeten plaatsvinden over toekomstbeelden, zoals op een gegeven moment in de projectgroep werd voorgesteld.

De expert landschap benoemt dit zelf ook als probleem: zij had niet genoeg kennis van de lokale situatie, en is niet tevreden over het resultaat van IVM2. Zij vertelt hoe zij het graag gedaan zou hebben: 'Ik zou het heel anders hebben aangepakt. In ieder geval niet drie werksessies, maar veel meer eigen huiswerk, zodat je ook dingen voorkookt, goed onderzoek doet naar wat er leeft in de regio en dat vertaalt naar de maatregelenpakketten. [...] Met de gegevens die we al hadden, hadden we meer kunnen uitwerken, en dat kunnen voorleggen. Dan hadden we kunnen beginnen met maatregelenpakketten. [...] Dan heb je het veel meer over het karakter en wat erbij hoort. [...] Ik had graag zelf die lokale kennis verzameld. Het was beter geweest om individueel met gemeentes te praten. Als je met een duidelijk doel bij de gemeente komt, wij willen inzicht in de ontwikkelingen binnen jullie gemeente voor de Maas, en de lopende projectenlijst aanvullen, dan wordt het veel concreter'⁷⁸.

Omdat het uit haar beschrijving lijkt dat zij met de verzamelde informatie zelf een ontwerp had willen maken, vraag ik haar of zij met de inrichting met de aanwezigen had kunnen bedenken. Zij vindt dat het in principe wel kan, maar 'misschien zaten de juiste mensen niet rond de tafel, en moet je zelf een gemeente opzoeken en met de juiste persoon praten over de inrichting van zo'n gebiedje'⁷⁹. Al met al krijg ik de indruk dat de expert landschap de expertise die in de regio aanwezig is over ruimtelijke kwaliteit alleen op waarde schat als het uitgedrukt in het juiste vakjargon. Argumenten over ruimtelijke kwaliteit zijn immers vaak genoemd in de werksessies maar toch meent zij dat de juiste mensen niet aan tafel zaten. Het is duidelijk uit bovenstaande citaten dat zij graag zelf de touwtjes meer in handen had gehouden: bij de gemeenten langs gaan, daar 'met de juiste mensen' om de tafel zitten om informatie te verzamelen en dan terug naar de tekentafel om een eerste ontwerp te maken. Dat had vervolgens in een werksessie besproken kunnen worden. Het echter de vraag in hoeverre

⁷⁸ interview expert landschap, 22 april 2005, Wageningen

⁷⁹ interview expert landschap, 22 april 2005, Wageningen

de regio haar met argumenten had kunnen overtuigen van veranderingen die zij wilden aanbrengen. Het was dan dus een wellicht betere, maar meer door de expert bepaalde oplossing geweest, terwijl zij nu rekening heeft moeten houden met de kleurcodering. Alles in overweging nemende is het dan ook achteraf de vraag of de inbreng van ruimtelijke expertise een ander doel heeft gediend dan een bestuurlijke, n.l. het kunnen laten zien dat er rekening mee gehouden is. Een gemiste kans! Aan de andere kant hebben keuzes gemaakt vanuit een ruimtelijke kwaliteitsoogpunt er mede voor gezorgd dat er binnendijkse maatregelen in het voorkeurspakket terecht kwamen⁸⁰, en heeft de inbreng van expertise over ruimtelijke kwaliteit de besluitvorming dus bemoeilijkt en niet ondersteund.

Ik ben het met de expert landschap eens dat een betere inhoudelijke voorbereiding van de werksessies had betekend dat dieper op het ‘karakter van het traject’ ingegaan had kunnen worden. Dit geldt, *mutatis mutandis*, voor alle kenmerken van de maatregelen: als het project de (on)mogelijkheden van de maatregelen beter van tevoren uitgezocht zou hebben, zelf en met de individuele gemeenten, dan was de bespreking van maatregelen in de werksessies efficiënter verlopen, en was er meer tijd geweest om consequenties en samenhang te bespreken. Het was echter een bewuste keuze om dit in de werksessies te doen, waardoor hiervoor binnen de geplande drie werksessies geen tijd meer was. Een extra werksessie plannen, vond de projectleiding te ver gaan: daarvoor was het blijkbaar niet belangrijk genoeg.

5.4 Hoe verloopt de integratie van verschillende soorten expertise?

In het IVM2 project werden drie soorten expertise ingebracht: inhoudelijke expertise, bestuurlijke expertise en expertise over sociale processen⁸¹. In dit hoofdstuk werd de integratie van inhoudelijke expertise uitgebreid besproken, omdat ook in IVM2 veel aandacht aan inhoudelijke expertise gegeven werd. Inhoudelijke expertise wordt in IVM2 expliciet ingebracht, door verschillende relevante sociale groepen. Rivierkundige en ruimtelijke expertise wordt vooral, maar zeker niet uitsluitend, ingebracht door de respectievelijke experts, die meestal met hun expertise de anderen weten te overtuigen over de methoden die zij kiezen en de uitkomsten die daaruit resulteren. Dit betekent niet dat af en toe niet hevig gediscussieerd wordt, maar de experts lijken deze meestal te ‘winnen’. Als het gaat om ruimtelijke expertise is het winnen gebaseerd op het kunnen overtuigen met verhalen en beelden met een hoog jargon gehalte, maar toch roepen deze nauwelijks vragen op bij de deelnemers van IVM2. De inbreng van rivierkundige expertise kent ook veel specialistische begrippen, maar hier besteden deelnemers veel meer tijd om te doorgronden wat er gebeurt. Dit vinden zij blijkbaar een belangrijker onderwerp: de berekeningen laten immers zien of meer maatregelen nodig zijn. Ook hebben veel deelnemers zelf een rivierkundige achtergrond, waardoor zij hier makkelijker vragen over kunnen stellen.

Voor de interpretatie van inhoudelijke kennis in de context van een project als IVM2 is inhoudelijke expertise niet voldoende: het is ook belangrijk om te kunnen inschatten hoe het uiteindelijke besluit bestuurlijk acceptabel gemaakt kan worden. De rol van ‘vertalers’ is hier belangrijk: deze begrijpen de ingebrachte inhoudelijke expertise, maar hebben ook de bestuurlijke expertise om bovengenoemde inschatting te kunnen maken. Dit wordt krachtig verwoordt als ‘we moeten de complexiteit voor de bestuurders hanteerbaar maken’⁸². Dit geldt

⁸⁰ afgraven van de uiterwaarden met 2 m werd met dit argument verworpen

⁸¹ categorieën en beschrijving geïnterpreteerd naar p.180-181, Leeuwis & Van den Ban (2005)

⁸² toetsingskader overleg, 15 januari 2005

voor bestuurders op alle niveaus: gemeentelijk (wethouders), provinciaal (stuurgroep) of nationaal (staatssecretaris).

Het is dan ook voornamelijk vanwege de bestuurlijke inschatting van de projectgroep en de projectleiding dat de integratie van expertise van de regio over de maatregelen uiteindelijk minder tot z'n recht komt dan in eerste instantie leek te zullen gebeuren⁸³. De mening van de regio over de maatregelen die wordt verzameld in de werksessies en in de projectgroep wordt namelijk bewerkt en gecategoriseerd om in een 'strakke aanpak' gebruikt te kunnen worden. Een strakke aanpak wordt beter verdedigbaar geacht dan het ogenschijnlijke ratjetoe van commentaar waar de regio mee komt, en dat misschien ook daardoor niet altijd wordt verwerkt. Deze 'strakke aanpak' is ontworpen door de expert landschap en de RIZA teamleider, waardoor deze een groot stempel drukken op de inhoudelijke resultaten.

Ik ben van mening dat hierdoor het potentieel van lokale expertise niet optimaal gebruikt is in IVM2. Dit betreft kennis van de lokale fysieke situatie, maar ook van de bestuurlijke omgeving in de regio. Dit wreekt zich met name als de experts bij het samenstellen van het voorkeurspakket de bestuurlijke expertise van de regio naast zich neerleggen, en binnendijkse retentiegebieden selecteren. Vervolgens houdt de opdrachtgever (DG Water) vast aan de oorspronkelijke veiligheidsdoelstelling en moeten de retentiegebieden in het pakket blijven om daaraan te voldoen. De enige manier om dan nog bestuurlijk overeenstemming te bereiken over het advies is het afzwakken van de consequenties van de bevindingen: er wordt geen ruimte gereserveerd.

In hoofdstuk 7 zal ik bespreken of er wellicht een andere manier was geweest om met deze conflicten om te gaan. Daarbij komt de derde categorie expertise in beeld: expertise over manieren waarop de interactie tussen de relevante sociale groepen georganiseerd kan worden. In hoofdstuk 4 stelde ik al vast dat bij het ontwerpen van de werkwijze weinig aandacht is besteed aan de onderbouwing van de gekozen participatieve methode, in vergelijking met de aandacht voor andere onderwerpen. De RIZA teamleider brengt zijn expertise integrale planvorming in bij de kernteam discussies, maar weet de anderen niet te overtuigen dat zij het ontwerp aan hem kunnen overlaten (zie hoofdstuk 4): vanuit hun eigen expertise met planvorming hebben zij hun eigen ideeën. Op dat moment wordt geen conclusie geformuleerd, waardoor het niet duidelijk is vanuit welke zienswijze het project verder gaat, oftewel: op wiens expertise met planvorming wordt gebouwd. Hierdoor kon het gebeuren dat de RIZA teamleider tijdens de eerste werksessie 'met zijn oren zit te klapperen' vanwege de manier waarop de benadering plaatsvond. Hoofdstuk 6 gaat nu in op de algemene opzet van IVM2 en wat daaruit geleerd kan worden.

⁸³ in vergelijking met wat in memo PG IVM 2004-5 'de werksessies' wordt gepland.

Hoofdstuk 6 Wat betekent integraal in projecten als IVM2?

De woorden integreren, integraal en integratie worden op allerlei manieren gebruikt, ook in waterbeheer. In dit hoofdstuk zal ik een begrippenkader definiëren om mijn bevindingen te beschrijven en classificeren. Het eerste deel van de classificatie kan ik nu al definiëren uitgaande van de ordening die ik in de afgelopen hoofdstukken heb gebruikt om mijn observaties te ordenen, namelijk de verweving van belangen en expertise in het besluitvormingsproces. Beide kunnen afzonderlijk of tegelijkertijd verweven worden: dit noem ik partiële respectievelijk volledige integratie. Hiermee classificeer ik de mate van integratie van beide aspecten in het proces. In 6.1 leg ik in meer detail uit wat ik hiermee bedoel.

Integreren is een activiteit die in principe zou leiden tot een integraal resultaat. Dat dit niet altijd het geval is zal in dit hoofdstuk blijken. In het tweede deel van mijn classificatie van integratie beoordeel ik of een resultaat als dan niet integraal is. Wat dit precies inhoudt laat ik in dit hoofdstuk zien aan de hand van voorbeelden uit IVM1 en IVM2. In algemene termen noem ik een resultaat integraal als in het resultaat feiten en waarden verweven zijn. Dit kan door middel van een proces van partiële of volledige integratie tot stand gekomen zijn: er is dus geen één op één relatie tussen een integraal resultaat en een integraal proces. Het verweven van feiten en waarden blijkt te leiden tot het tweede kenmerk van een integraal resultaat: het geheel van een integraal resultaat is meer is dan de som van de samenstellende delen. De afzonderlijke delen zijn niet meer als zodanig te herkennen zijn, dat wil zeggen: er is een kwaliteit op een hoger niveau ontstaan of toegevoegd. Afhankelijk van het wetenschapsdomein worden hiervoor verschillende termen gebruikt: 'synthese' (b.v. Hoppe, 1983) en 'emergent' (b.v. Ablowitz, 1939).

Ik zal in dit hoofdstuk laten zien hoe ik tot deze classificatie van integrale en niet-integrale resultaten gekomen ben. Ik laat ook zien op welke manier integreren als proces gerelateerd is aan een integraal resultaat. Ook partieel integreren van expertise blijkt een integraal resultaat op te kunnen leveren. Tenslotte leid ik af wat de wens of noodzaak te integreren betekent voor de aanpak van projecten.

6.1 *Partiële en volledige integratie in het proces*

Er zijn gradaties in de mate van integreren van expertise en belangen in het proces. Ik kan dit illustreren met het nationale beleid op gebied van integraal waterbeheer (zie hoofdstuk 1). Er is daarin een duidelijke ontwikkeling opgetreden met betrekking tot het denken over de betekenis van 'integraal' in waterbeheer. In de Derde nota waterhuishouding (1989) ligt de nadruk op integreren van 'interne functionele samenhangen', d.w.z. de relaties tussen kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van oppervlaktewater en grondwater. In de Vierde nota waterhuishouding (1998) komen andere beleidsterreinen prominent in beeld. Beide teksten zijn (water)inhoudelijk van aard; er is nauwelijks aandacht voor de manier waarop afwegingen gemaakt kunnen worden. Deze beleidsteksten hebben daarmee slechts aandacht voor wat ik partiële integratie noem: het gaat om de integratie van inhoudelijke expertise in projecten, gescheiden van de integratie van belangen (waarvoor als gezegd nauwelijks

aandacht is). Oftewel: integreren betekent in deze stukken integreren van inhoudelijke expertise in een project. Om een consequente bewoording te gebruiken noem ik integratie van alleen belangen in een project ook partiële integratie.

De hierop volgende beleidstekst, 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw' (2000), constateert: 'Er is nog te veel sprake van technisch waterbeheer, terwijl het tijd is voor een ander soort waterbeleid. Waterbeheer met een brede oriëntatie, gericht op inhoud, draagvlak en sturing'¹. Hier betekent integraal waterbeheer dus niet alleen integreren van inhoudelijke expertise maar ook van belangen. Als inhoudelijke expertise en belangen in concrete resultaten verweven worden noem ik dit volledige integratie. Daarvoor zijn bestuurlijke expertise en procesexpertise nodig; welke rol deze (kunnen) spelen komt in hoofdstuk 7 aan bod. In dit hoofdstuk concentreer ik mij op de integratie van inhoudelijke expertise en belangen. In 6.2 zal duidelijk worden hoe volledige integratie eruit ziet. Of volledige integratie voldoende is voor een succesvol integraal project en wat succes in dit geval betekent zijn de onderwerpen van dit hoofdstuk.

Bij partiële integratie van inhoudelijke expertise in het proces kan het zijn dat expertise over verschillende onderwerpen parallel en afzonderlijk in het proces wordt geïntegreerd of dat er eerst integratie plaatsvindt tussen verschillende onderwerpen. Bij de eerste vorm produceert elke expert een apart rapport, bij de tweede maken experts met elkaar een voorstel. Ditzelfde geldt *mutatis mutandis* voor belangen: het is voorstelbaar dat relevante sociale groepen met één stem spreken, maar gebruikelijker is dat de meningen verschillen zodat verschillende belangen in het project geïntegreerd moeten worden.

In hoofdstuk 4 en 5 heb ik het traject VVM-IVM1-IVM2 beschreven als de integratie in de projecten van belangen enerzijds en expertise anderzijds. Volgens de zojuist geïntroduceerde terminologie heb ik dus in hoofdstuk 4 en 5 partiële integratie beschreven, namelijk van belangen respectievelijk expertise. Hoewel ik de integratie van beide aspecten apart beschreef, heb ik er steeds op gewezen dat zij in het proces min of meer verweven zijn en dat de scheiding van de twee aspecten op analytische gronden gebeurde. In dit hoofdstuk laat ik zien dat een deel van de concrete resultaten door volledige integratie tot stand kwam. Daarna bekijk ik of de resultaten van volledige integratie ook altijd integraal zijn, *vice versa*.

Vanaf het begin van het traject VVM-IVM1-IVM2 is er gezocht naar een manier om met verschillende dimensies rekening te houden bij het formuleren van een voorstel voor het omgaan met hoogwater in de toekomst. Het veilig afvoeren van water was daarbij het uitgangspunt maar ook zaken als economische belangen, wonen en natuur moesten meegewogen worden. Ook moest de uitkomst bestuurlijk gedragen worden en passen binnen bestaande beleidsdoelstellingen en andere plannen met het gebied. Deze multidimensionale opdracht werd in de drie projecten een 'integrale verkenning' genoemd. Wat 'integraal' precies zou moeten betekenen werd echter in geen van de opdrachten voor de drie projecten gedefinieerd. Het traject VVM-IVM1-IVM2 kan dan ook begrepen worden als een zoektocht naar een acceptabele manier om aan de opdracht 'integrale verkenning' te voldoen. Ik zal laten zien waarom ik meen dat IVM2 hierin maar gedeeltelijk succesvol was.

Vervolgens verruim ik mijn blik door te kijken naar de manier waarop integratie plaatsvindt in andere projecten in waterbeheer. Hiervoor heb ik een aantal expert bijeenkomsten bijgewoond en/of georganiseerd. Daarin kwam de vraag aan de orde hoe integratie bereikt kan

¹ voorwoord, 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw', 2000

worden. Aangezien integreren in de praktijk aan de orde van de dag is bestaat er veel ervaring mee; door deze ervaring te verzamelen is het mogelijk een beter begrip te krijgen van de manieren waarop integratie in waterbeheer plaatsvindt en tegelijkertijd zicht te krijgen op succes- en faalfactoren. In dit hoofdstuk bespreek ik dan ook niet alleen de vraag wat integreren in waterbeheer behelst maar ook op welke manier een integraal resultaat bereikt kan worden voor zover dit inhoudelijke factoren zijn. Hoofdstuk 7 gaat verder in op de manier waarop projecten als IVM georganiseerd kunnen worden opdat er van de ervaringen geleerd wordt hoe te integreren.

6.2 Integratie in VVM, IVM1 en IVM2

In manieren waarop integratie in VVM, IVM1 en IVM2 werd vormgegeven is te zien dat het integreren steeds vollediger werd. Dit blijkt uit concrete resultaten waarin belangen en inhoudelijke expertise geïntegreerd werden. Zoals al gezegd moet de betekenis van ‘integraal’ die de projectdeelnemers hanteerden voornamelijk afgeleid worden uit de aanpak van de projecten omdat nauwelijks expliciet is besproken wat integraal betekent en hoe het bereikt kan worden. Er waren echter een paar gelegenheden waar ‘integreren’ wel expliciet aan bod kwam. Deze laten zien dat integreren voor verschillende projectdeelnemers en op verschillende momenten verschillende betekenissen had. Dit had als resultaat dat het zoekproces naar een integraal resultaat een breed terrein besloeg.

6.2.1 De voorbereidingen: discussies over integreren in VVM, IVM1 en IVM2

In het begin van IVM1 wilde de stuurgroep dat ‘het spoor techniek gekoppeld wordt aan het spoor van het nieuwe denken’ waarin andere dan veiligheidsaspecten aan bod komen, en noemde dit ‘de integraliteitslag’². De projectleider stelde daarop voor dat ‘de integraliteit door een integraal ontwerpteam wordt opgepakt’³. Het idee om ter ondersteuning een themagroep ruimtelijke kwaliteit te creëren werd op dat moment nog afgewezen ‘omdat de projectgroep zorg kan dragen voor het meenemen van de ruimtelijke kwaliteit’⁴. Deze uitspraken komen voort uit het idee ‘dat de ‘themagroepen onafhankelijk werk moeten leveren’⁵. Een jaar later was ruimtelijke kwaliteit echter gepromoveerd tot de tweede doelstelling van IVM1. De projectleider gaf op dat moment de invulling aan integratie die tot het eindadvies van IVM2 is blijven bestaan: ‘IVM is integraal: onze doelstelling is veiligheid en het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit’⁶. Dezelfde interpretatie van ‘integraal’ werd gebruikt in ‘integrale pakketten [die] op een samenhangende wijze veiligheid koppelen aan ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit’⁷. Deze koppeling van ‘samenhangend’, ‘integraal’ en ‘ruimtelijk’ werd ook in de IVM1 projectgroep gemaakt als het ging om een ‘integrale samenhangende ruimtelijke inrichting van het Nederlandse Maasstroomgebied’⁸.

In de vergaderingen van de IVM1 projectgroep kwam daarnaast het onderwerp ‘integrale beoordeling’ een aantal malen aan de orde. Er werd gesteld dat integreren kan plaatsvinden ‘op niveau van maatregelen, strategieën (samenhangend pakket), toekomstige robuustheid

² IVM1 Stuurgroep vergadering 19 december 2001, Den Bosch

³ *ibid.*

⁴ *ibid.*

⁵ RIZA expert landschap betrokken bij IVM1 n.a.v. mijn presentatie ‘leren integreren’, Lelystad, 22 januari 2007

⁶ IVM1 Stuurgroep vergadering 19 december 2002, Den Bosch

⁷ IVM1 Achtergrondrapport IVM-I-01 ‘Integrale riviervuimende strategieën voor de Maas’, december 2002

⁸ IVM1 projectgroepvergadering 3 juni 2002, Eindhoven

(scenario's)⁹, maar hoe je die integrale beoordeling dan doet werd niet besproken. Een expert van het RIZA gaf tijdens een van de IVM1 projectgroepvergaderingen een presentatie waarin hij definitie, kenmerken en redenen van een integrale beoordeling uitlegt. Volgens hem is een integrale beoordeling 'het gestructureerd tegen elkaar afzetten en waar mogelijk tegen elkaar afwegen van ongelijksoortige kwantitatieve en/of kwalitatieve informatie over de directe en indirecte effecten van ingrepen in het watersysteem vanuit verschillende perspectieven ('brillen') en bijbehorende wetenschappelijke disciplines zoals bijvoorbeeld hydrologie, ecologie en sociale economie'¹⁰. Als redenen waarom een integrale beoordeling gedaan wordt noemt hij het beleid (Vierde nota waterhuishouding, Commissie 21^e eeuw), maatschappelijke tendensen en zijn ervaring dat een 'technische engineering benadering niet werkt in een complexe besluitvormingscontext'¹¹. Om de integrale beoordeling in de praktijk te brengen paste deze expert de methode van maatschappelijke kosten-baten afweging (MKBA) toe. Of bovenstaande resultaten daarmee ook bereikt werden heeft hij niet geëvalueerd. De resultaten van de MKBA zijn in ieder geval niet gebruikt om een voorkeurspakket te kiezen. Deze methode, waarbij inhoudelijke expertise over verschillende onderwerpen onderling geïntegreerd wordt, hield blijkbaar niet voldoende rekening met verschillende belangen en met de complexiteit van de besluitvormingscontext.

Net als in IVM1 verbonden de deelnemers ook in IVM2 'integraal' aan een 'ruimte'. Zo zei de expert landschap in werksessie 2 dat het de taak van werksessie 3 was om 'vanuit het ruimtelijke kader uit IVM1 logische combinaties van maatregelen te zoeken (pakketten) en deze ook integraal te toetsen'¹². Volgens het IVM2 hoofdrapport was 'een breed gedragen, integrale visie op het gebied' nodig. Meer dan in IVM1 wordt 'integraal' ook verbonden aan de belanghebbende partijen. Het plan van aanpak stelt bij: 'Indien een partij zich niet zal committeren aan het te ontwikkelen eindproduct is er geen integraal resultaat mogelijk'¹³. Verder moet er volgens de maatregelatlas 'een integrale maatschappelijke afweging van kosten en baten samen met partijen in de streek'¹⁴ plaatsvinden om maatregelen te selecteren.

Naast de variëteit aan interpretaties van het begrip 'integraal' laten deze citaten dus zien dat 'integraal' veel te maken heeft met 'ruimte' en met 'belangen'. De beoogde integratie kreeg tijdens het traject VVM-IVM1-IVM2 dan ook steeds meer vorm door middel van ruimtelijke beschouwingen en de integratie van belangen in deze beschouwingen.

6.2.2 VVM

In het project Verkenning Verruiming Maas is vanuit een rivierkundig gezichtspunt bekeken welke gevolgen de voorspelde klimaatsverandering zou hebben op de afvoer van de Maas, en op welke manier met deze gevolgen omgegaan zou kunnen worden. De maatregelen die bedacht werden zijn rivierkundig en zij werden met behulp van rivierkundige argumenten beoordeeld. In de VVM definitiestudie werd daarnaast een aanzet gegeven voor een integrale verkenning. Volgens VVM moesten 'de effecten integraal vastgesteld worden'¹⁵ voor de volgende beoordelingsaspecten: grondwater, natuur, landschap, scheepvaart, landbouw, ontgrondingen, recreatie, waterkracht en kosten en opbrengsten¹⁶. Deze aspecten zijn

⁹ *ibid.*

¹⁰ expert RIZA, IVM1 projectgroepvergadering 3 juni 2002, Eindhoven

¹¹ *ibid.*

¹² werksessie 2, Rosmalen, 16 december 2004

¹³ IVM2 Plan van Aanpak (2003) p.8

¹⁴ Maatregelatlas (2004) p.8

¹⁵ VVM Definitiestudie (1998) p.2-6

¹⁶ *ibid.* p.2-7 en 2-8

overgenomen uit de Beheersvisie Maas+ waar zij ‘rivierfuncties’ heten¹⁷. Uit de mogelijke maatregelen zouden vervolgens verschillende pakketten samengesteld worden ‘middels een open planproces’¹⁸. Het bepalen van het optimale pakket zou daarna een kwestie van rekenen zijn met het software pakket IVM-BOS (IVM Beslissing Ondersteunend Systeem) (zie Figuur 3, hoofdstuk 2). Er werden dan ook voor elk beoordelingsaspect kwantitatieve criteria genoemd, met uitzondering van het aspect ‘landschap’.

In deze werkwijze blijven belangen en inhoudelijke expertise gescheiden: het open planproces zorgt voor de partiële integratie van belangen, het berekenen van effecten en de optimalisatie voor de partiële integratie van inhoudelijke expertise. Dit is ook de benadering die de RIZA teamleider voorstelde in het IVM2 kernteam: ‘houd het kennisspoor afzonderlijk van het beslissingsspoor’¹⁹. Het ‘kennisspoor’ zoals dat in VVM werd voorgesteld is een voorbeeld van de integratie onderling van inhoudelijke expertise uit verschillende disciplines waarop veel zogenaamde decision support systems zijn gebaseerd: er wordt kennis verzameld over de onderwerpen die van belang lijken te zijn en op een of andere objectieve manier kan uit de verzamelde kennis een oplossing afgeleid worden. Door velen wordt inmiddels onderkend dat ‘conceptualizing decision support as a separate exercise to learning is only relevant in a limited number of highly operational applications where black box approaches to decision making are appropriate’ (Walker, 2002, p.125), hoewel de neiging blijft bestaan om de problemen rondom het gebruik van decision support systems een discussie tussen wetenschappers te willen oplossen (zie bijvoorbeeld De Kok & Wind, 2003).

In de VVM definitiestudie wordt niet expliciet besproken wat ‘integraal’ betekent. Wat de auteurs met ‘integraal’ bedoelden kan wel afgeleid worden uit de manier waarop zij te werk zouden willen gaan. Hieruit blijkt dat ‘integraal’ in VVM een berekende afweging betekende van de effecten van de maatregelen op individuele rivierfuncties. Of er bij het samenstellen van pakketten in het open planproces op een andere manier een integrale afweging gemaakt zou kunnen worden werd niet uitgewerkt. Met bovenstaande informatie kan de integratie die in VVM werd voorgesteld (maar niet uitgevoerd) als volgt worden samengevat:

- partiële integratie van inhoudelijke expertise rivierkunde bij de identificatie van maatregelen
- partiële integratie van belangen bij samenstellen van pakketten in een open planproces
- partiële integratie van inhoudelijke expertise m.b.t. functies riviervallei in de optimalisatieberekeningen voor de keuze van een pakket

6.2.3 IVM 1

Na het afronden van de interne RWS studie VVM werden andere relevante sociale groepen in IVM1 nauw bij het project betrokken. De projectgroep, waarin naast een aantal RWS medewerkers vooral ambtenaren van externe organisaties zaten, dacht zeer intensief mee: soms werden wel twee vergaderingen per maand belegd. Samen met experts bezetten projectgroepleden daarnaast de vele werkgroepen. De klankbordgroep, met daarin vertegenwoordigers van z.g.n. maatschappelijke organisaties, was echter geen succes qua opkomst en meedenken. In de praktijk betekende dit dat alleen overheidsinstanties, n.l. de ministeries V&W, VROM en LNV, de provincies en de waterschappen, meebeslisten over de koers en invulling van IVM1.

¹⁷ Directie Limburg 1997

¹⁸ VVM Definitiestudie (1998) p.2-11

¹⁹ interview RIZA teamleider, 20 mei 2005, Lelystad

In IVM1 werden belangen permanent maar partieel geïntegreerd in het proces door middel van:

- bestuurlijke expertise in de projectgroep
- belangen in de stuurgroep, de projectgroep en de klankbordgroep

Het zwaartepunt lag in IVM1 echter bij inhoudelijke discussies. Dit blijkt vooral uit de tijdsbesteding. Daarnaast geeft het feit dat er aan het eind geen bestuurlijk besluit genomen werd (behalve om IVM2 te starten) een indicatie dat er nog niet genoeg bestuurlijk werd was verzet om een beslissing te kunnen nemen: blijkbaar was de integratie van belangen hiervoor nog niet vergenoeg gevorderd.

Er kunnen wat betreft de inhoudelijke benadering twee stappen onderscheiden worden in IVM1. In eerste instantie volgt IVM1 de VVM benadering van ‘integraal’: er werden deelstudies uitgevoerd om de effecten te bepalen van afvoerverhoging en van de voorgestelde maatregelen op rivierfuncties²⁰. Op basis van deze deelstudies zou een afweging gemaakt moeten worden tussen verschillende belangen. Vervolgens was het de vraag hoe de maatregelpakketten konden worden samengesteld waartussen gekozen zou moeten worden, en op dit punt liep deze benadering vast. Daarmee kan de integratie in de eerste stap van IVM1 worden samengevat als:

- partiële integratie van inhoudelijke expertise rivierkunde in de identificatie van maatregelen
- partiële integratie van inhoudelijke expertise over de functies van de riviervallei in de bepaling van de effecten

De samenstelling van maatregelpakketten gebeurde uiteindelijk door op een andere manier over integratie te denken: niet meer als afweging tussen verschillende belangen maar als samenhang in het landschap. Er waren veel discussies nodig om tot deze methode te komen en dit is niet verbazingwekkend: het is geen neutrale keuze. Er werd namelijk impliciet besloten dat landschappelijke overwegingen leidend zouden zijn voor de samenstelling van de maatregelpakketten en niet bijvoorbeeld economie of gebruikersgenot – al werden beide volgens de gehanteerde definitie meegenomen bij de formulering van de ruimtelijke opgave (zie hoofdstuk 5). Om verschillende visies tot hun recht te laten komen werden vervolgens verschillende mogelijkheden van een toekomstige ontwikkelingen in het landschap uitgewerkt: concentratie, mozaïek en netwerk.

Met de beschouwing van samenhang in het landschap als manier om integratie te bereiken werd een tweede doelstelling aan het project toegevoegd: het vergroten of in ieder geval behouden van de ruimtelijke kwaliteit. De beoordeling van deze doelstelling beruiste op een beschrijving van ‘de lange termijnopgaven voor de ruimtelijke ontwikkeling’²¹. In de beschrijving van de lange termijnopgaven verwerkten de experts landschap onder andere de resultaten van interviews met belanghebbenden in het gebied. In deze gesprekken vertelden zij hun toekomstplannen en –visies²². Op deze manier zijn belangen indirect geïntegreerd in het ruimtelijk kwaliteitskader, maar omdat er geen (bestuurlijke) discussie heeft plaatsgevonden over de resultaten meen ik dat hierin desalniettemin slechts partiële integratie van inhoudelijke expertise heeft plaatsgevonden. Belangen werden hier immers niet meer in geïntegreerd dan in andere inhoudelijke resultaten, namelijk door middel van informatie aan en commentaar uit de stuurgroep, de projectgroep en de klankbordgroep.

²⁰ Toegevoegd worden economie, verstedelijkingspatronen, ruimte & landschap, aardkunde, archeologie en historische aspecten.

²¹ IVM1 rapport IVM-RK-01 ‘Ruimtelijke kwaliteit opgaven’ (2003) p.2

²² IVM1 rapport IVM-E&M-07 ‘Toekomstscenario’s Integrale Verkenning Maas’ (2002)

Tijdens het samenstellen van de pakketten is steeds getoetst of aan beide doelstelling werd voldaan: ruimtelijke kwaliteit en veiligheid. Als laatste stap werden voor elk pakket de effecten op de rivierfuncties bepaald. Deze beoordeling was bijna geheel kwalitatief, door middel van + en —, en lijkt op een multi-criteria analyse. Uiteindelijk werd er geen keuze gemaakt tussen de pakketten, volgens de voorzitter themagroep inhoud omdat ‘voor zo’n eindoordel appels met peren vergeleken moesten worden’²³. Daarmee wordt aangegeven dat de keuze van een pakket een bestuurlijke is, en het bestuur is daar blijkbaar nog niet toe in staat op dat moment.

Samenvattend werd in deze tweede stap van IVM1 op de volgende manieren geïntegreerd:

- partiële integratie van inhoudelijke expertise over landschap, maatschappelijke ontwikkelingen, ruimtelijke ordening en de functies van de riviervallei in het ruimtelijke kwaliteitskader
- partiële integratie van inhoudelijke expertise zoals verwerk in het ruimtelijk kwaliteitskader + inhoudelijke expertise rivierkunde bij de beoordeling van de pakketten op ΔH en ruimtelijke kwaliteit
- partiële integratie van inhoudelijke expertise m.b.t. de functies van de riviervallei in de beoordeling van de pakketten op effecten (o.a. met een MKBA)

6.2.4 IVM 2

In IVM2 hadden de ministeries V&W, VROM en LNV, de provincies en de waterschappen nog steeds de meeste invloed in het globale verloop van het proces. De gemeenten en sommige maatschappelijke organisaties waren echter nauw betrokken bij de detailafweging in de workshops. Hier praatten de vertegenwoordigers van de provincies en de waterschappen overigens ook mee: zij speelden meerdere rollen. Ondanks de grote aandacht voor technische details in de workshops lag het zwaartepunt van IVM2 uiteindelijk bij de bestuurlijke besluitvorming. De stuurgroep besteedde veel tijd aan het opstellen van het advies aan de staatssecretaris en daarmee aan de afweging of de doelstellingen, gebruikte methode en uitkomsten bestuurlijk acceptabel waren.

Net als in IVM1 werden in IVM2 permanent geïntegreerd in het proces:

- bestuurlijke expertise in de projectgroep
- belangen in de stuurgroep, de projectgroep en de werksessies

De belangrijkste toevoeging in IVM2 in vergelijking met IVM1 was ‘de regio’. De regio werd ‘hun mening’ over alle maatregelen gevraagd. Dit leverde gedetailleerd commentaar op plus een globaal oordeel over elke maatregel: groen = ok, oranje = ja mits/nee tenzij, of rood = niet doen. In deze procedure werden inhoudelijke expertise en belangen voor het eerst tijdens het traject VVM-IVM1-IVM2 volledig geïntegreerd. Door uitwisseling van ideeën en onderhandeling in de werksessies is deze volledige integratie van inhoudelijke expertise en belangen in de beoordeling tot stand gekomen.

Hoewel voor de samenstelling van het pakket tussenresultaten gebruikt worden die door (indirecte) volledige integratie tot stand zijn gekomen, namelijk de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ en het ruimtelijk kwaliteitskader, vond bij de samenstelling van het maatregelpakket geen volledige integratie plaats. Hoewel belangen hierbij indirect geïntegreerd werden via de beoordeling van afzonderlijke maatregelen, is de interpretatie van deze beoordeling gebeurd

²³ voorzitter themagroep inhoud, IVM2 toetsingskader overleg, 13 januari 2005, Maastricht

door experts en hebben zij niet altijd rekening gehouden met de kleurcode. Dit geldt het duidelijkst voor de opname van rode maatregelen in het pakket. Daarom heb ik het maatregelpakket als partiële integratie geclassificeerd: de belangen zijn er niet voldoende in geïntegreerd. Voor het schrijven van het advies was inhoudelijke expertise op het gebied van rivierkunde noodzakelijk om een eind aan de onderhandelingen te kunnen maken. Extra berekeningen waren namelijk vereist om aan te tonen dat binnendijkse retentie echt noodzakelijk was, en toen dit zo bleek te zijn is er een compromis resultaat geformuleerd waarbij alleen de bestaande ruimtelijke reserveringen in het winterbed werden onderschreven. De tekst van het advies is opgesteld in nauwe samenspraak met de projectgroep, de stuurgroep en de opdrachtgever DG Water, en uiteindelijk goedgekeurd door de stuurgroep. Daaruit mag afgeleid worden dat belangen volledig zijn geïntegreerd in het advies.

Daarmee kan integratie in IVM2 als volgt benoemd worden:

- volledige integratie van belangen + inhoudelijke expertise in de beoordeling van maatregelen met groen/oranje/rood in de werksessies
- partiële integratie van inhoudelijke expertise in het ruimtelijk kwaliteitskader + rivierkunde bij de beoordeling van de pakketten op veiligheid en ruimtelijke kwaliteit
- volledige integratie van belangen + inhoudelijke expertise rivierkunde in het advies

Naast de inhoudelijke integratie van de hele Maasvallei door middel van één ruimtelijk kwaliteitskader verliep de integratie op verschillende geografische schalen verder gebrekkig. De stuurgroep heeft zowel in IVM1 als in IVM2 aangedrongen op een benadering die het hele stroomgebied zou beschouwen, inclusief Frankrijk en België. DG Water stemde hier niet mee in, wat tot verhitte discussies leidde in de werksessies: ‘integraal betekent dat het gehele stroomgebied in de verkenning meegenomen dient te worden [...] het heeft geen zin hier verder te gaan tenzij het IVSM wordt: Integrale Verkenning Stroomgebied Maas’²⁴. Ook de Vlaamse oever en de zijrivieren van de Maas werden buiten beschouwing gehouden. Een wethouder in werksessie 3 vroeg zich dan ook af: ‘Ik zie de zijrivieren niet, zelfs niet op de kaart. Waarom worden daar geen maatregelen voorgesteld? Bij ons kan er daar wel wat. Waar is dan integraal?’²⁵ Dit was echter volgens RWS ‘een parallel spoor’ en zou apart worden uitgewerkt. Deze interpretaties van geografische integratie waren dus blijkbaar niet wat de opdrachtgever in gedachten had. Het ruimtelijke kwaliteitskader is dan ook beperkt tot het gebied waar IVM wel naar kijkt: het Nederlandse deel van de Maasvallei, want ook maatregelen aan de overkant van de Grensmaas in Vlaanderen werden niet in de beelden meegenomen. Inhoudelijk lijkt dit een onlogische gang van zaken: de inrichting van de Belgische oever en de zijrivieren heeft immers invloed op de ruimtelijke kwaliteit in de Maasvallei. Dat de bovenstroomse gebieden niet zijn meegenomen lijkt wat dit betreft redelijk.

6.3 Emergentie en synthese in de resultaten

Uit bovenstaande samenvatting blijkt dat in het traject VVM-IVM1-IVM2 de opdracht een ‘integrale verkenning’ te doen gaandeweg wordt vertaald in een tweeledige opdracht om in overleg met de relevante partijen:

- een afweging te maken tussen alle factoren die van belang worden geacht, en
- een samenhangend pakket maatregelen samen te stellen.

²⁴ werksessie 1 Sittard

²⁵ werksessie 3 Venlo

In de uitvoering van het eerste deel van deze opdracht, de afweging tussen alle factoren, wordt de ‘verkenning’ geïnterpreteerd en geïmplementeerd als een ‘afweging’. Er is in het traject VVM-IVM1-IVM2 een duidelijke ontwikkeling zichtbaar in de manier waarop deze afweging gebeurt en in de factoren die daarbij meegenomen worden. Het toenemende belang van kwalitatieve criteria valt daarbij op. Volgens VVM zouden de beoordelingscriteria voor alle functies behalve één (landschap) gekwantificeerd kunnen worden. In IVM1 worden de pakketten uiteindelijk, d.w.z. in het hoofdrapport, vooral kwalitatief beoordeeld. Waar mogelijk werden in dit kwalitatieve oordeel kwantitatieve gegevens verwerkt. Het feit dat er voor een kwalitatieve beoordeling werd gekozen kan twee dingen betekenen: de kwantitatieve beoordeling was niet volledig genoeg (er ontbraken aspecten die wel meegenomen moesten worden) en/of men vond dat er in de kwantitatieve beoordeling te veel onzekerheid zat om de getallen te kunnen weergeven. In de praktijk werd er niet gekozen om de effecten van maatregelen met meer detail te berekenen maar wel om belanghebbenden er beter bij te betrekken. Daarom mag worden aangenomen dat belangen bij de kwantitatieve beoordeling niet voldoende geïntegreerd werden.

De samenhang van de pakketten of ‘integrale ruimtelijke inrichting’, werd in IVM onderbouwd door het begrip ruimtelijke kwaliteit in te vullen voor de Maasvallei. In het ruimtelijk kwaliteitskader werden vooral allerlei soorten inhoudelijke expertise geïntegreerd en met belangen werd slechts zijdelings rekening gehouden. Dit gebrek aan integratie van belangen werd in IVM2 ondervangen door de beoordeling van de individuele maatregelen met ‘groen-oranje-rood’ in de IVM2 werksessies. In deze beoordeling zijn belangen wel volledig verweven. De stappen die gemaakt werden in het traject VVM-IVM1-IVM2 hielden dus een steeds verdergaande integratie in: ‘het integreren gebeurde in een steeds vroegere fase’²⁶. Ik zal nu laten zien dat dit blijkt als de concrete resultaten van het traject VVM-IVM1-IVM2 in chronologische volgorde worden geanalyseerd op de mate van integratie (Tabel 5).

Concreet werden in het traject VVM-IVM1-IVM2 de volgende producten geleverd:

1. (VVM) hydraulische model voor de Maas
2. (VVM) lijst met mogelijke maatregelen
3. (IVM1) ruimtelijk kwaliteitskader voor de Maasvallei
4. (IVM1) vijf mogelijke maatregelpakketten
5. (IVM1) beoordeling van de vijf mogelijke maatregelpakketten (tabel)
6. (IVM2) beoordeling ‘groen-oranje-rood’ van de maatregelen (inclusief bijstellen dimensies maatregelen)
7. (IVM2) maatregelpakket
8. (IVM2) advies

Waarom verschillen deze resultaten nu in termen van partiële en volledige integratie en is er een verband met de mate van integratie in het resultaat? Om deze vragen te beantwoorden vat ik mijn bevindingen uit bovenstaande paragrafen samen in Tabel 5. De inhoud van alle kolommen behalve de laatste is al uitgebreid aan de orde geweest, maar ik beschrijf hier nog even kort de betekenis van de verschillende hoofdjes. Met behulp van de laatste kolom ontwikkel ik vervolgens mijn classificatie van de resultaten. Dan zal ook duidelijk zijn wat de inhoud van deze kolom betekent.

²⁶ RIZA expert landschap betrokken bij IVM1, presentatie ‘leren integreren’, Lelystad, 22 januari 2007

In de kolom ‘concreet resultaat’ staan bovenstaande acht concrete resultaten van het traject VVM-IVM1-IVM2. De volgende kolom ‘verweving van inhoudelijke expertise’ geeft aan wiens expertise werd geïntegreerd in dit product, de kolom ‘verweving van belangen’ geeft aan wiens belangen werden verweven. Voor beide kolommen geldt dat dit de belangrijkste actoren zijn; er zijn anderen die hebben meegeholpen en meegepraat. Zo waren experts met een andere achtergrond ook zijdelings betrokken bij het identificeren van mogelijke maatregelen, en kon de beoordeling van de maatregelen in de werksessies van IVM2 slechts plaatsvinden omdat het uitgebreide voorwerk was verricht en goedgekeurd door de stuurgroep. Ook hier geldt dus dat een volledige scheiding van expertise en belangen in de praktijk niet mogelijk is; dit is een analytisch hulpmiddel om te begrijpen wat er gebeurde.

<i>concreet resultaat</i>	<i>verweving van inhoudelijke expertise</i>	<i>verweving van belangen</i>	<i>classificering</i>	
			<i>integreren in het proces</i>	<i>integraliteit van het resultaat</i>
1. hydraulische model	experts rivierkunde	niet	partieel	niet integraal
2. maatregelen	experts rivierkunde	niet	partieel	niet integraal
3. ruimtelijk kwaliteitskader	experts landschap & rivierfuncties	niet	partieel	integraal
4. vijf maatregelpakketten IVM1	experts landschap	niet	partieel	niet integraal
5. beoordeling maatregelpakketten IVM1 (tabel)	experts landschap & rivierkunde & rivierfuncties	niet	partieel	niet integraal
6. beoordeling groen-oranje-rood	deelnemers werksessies	deelnemers werksessies	volledig	integraal
7. maatregelpakket IVM2	experts rivierkunde & landschap	indirect via 6	partieel	niet integraal
8. advies	experts rivierkunde	stuurgroep	volledig	niet integraal

Tabel 5 Overzicht van integratie van aspecten in VVM, IVM1 en IVM2

In de twee kolommen ‘classificering’ geeft de kolom ‘integreren in het proces’ aan of inhoudelijke expertise en/of belangen werden geïntegreerd in het deelproces wat tot de genoemde resultaten leidde; dit is een samenvatting van de informatie in de vorige twee kolommen ‘inhoudelijke expertise’ en ‘belangen’. Ik gebruik hiervoor de terminologie die ik aan het begin van dit hoofdstuk heb uitgelegd: partiële en volledige integratie. In de laatste kolom introduceer ik een nieuwe beoordeling: die van de mate van integraliteit van het resultaat.

Vergelijking van beide laatste kolommen van Tabel 5 laat zien dat er geen één-op-één verband is tussen volledige integratie in het proces en een integraal resultaat. Om uit te leggen waarom dit zo is, en daarmee mijn beoordelingskader van integraliteit in resultaten op te zetten, vergelijk ik hieronder vier concrete resultaten van IVM1 en IVM2: de beoordeling van maatregelpakketten in IVM1, het ruimtelijk kwaliteitskader uit IVM1, de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ en het advies. Ik begin met de twee resultaten die ik als ‘integraal’ classificeer: de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ en het ruimtelijk kwaliteitskader uit IVM1. Het eerste kwam tot stand door volledige integratie van expertise en belangen, het tweede door partiële integratie van expertise. In het proces wat tot het advies heeft geleid zijn expertise en belangen ook volledig geïntegreerd maar de expertise heeft hoofdzakelijk betrekking op het

hydraulische model van de Maas, en dus is er geen sprake zijn van integratie van meerdere aspecten. De beoordeling van pakketten in IVM1 was ook niet integraal, hoewel er meerdere disciplines aan meegewerkt hebben.

Het cruciale verschil tussen dit resultaat en de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ is hun karakter: is het een synthese van achterliggende informatie zoals geformuleerd door Hoppe (1983): ‘een mogelijkheid tot het verzoenen van gelijktijdige verwezenlijking van voorheen niet gelijktijdig te realiseren waarden [waarbij] een doorbraak naar een nieuw, overkoepelend en verrijkend standpunt plaatsvindt [die] de geest van originaliteit ademt’²⁷. Over integraliteit valt echter meer te zeggen. In de jaren ’30 hebben wetenschapsfilosofen namelijk het principe ‘het geheel is meer is dan de som van de delen’ bestudeerd met behulp van formele logica toegepast op systeemkunde. Angyal (1939) kwam toen tot de conclusie: ‘I would suggest that the principle *the whole is more than the sum of its parts* be modified in the following way: aggregation and whole-formation are processes of an entirely different order. We may formulate this statement more concretely: In an aggregation the parts are added, in wholes the parts are arranged in a system. The system cannot be derived from the parts; the system is, so to say, an independent framework in which the parts are added’²⁸. Ablowitz (1939) noemde systeemkenmerken die uit de interacties in het geheel voortkomen ‘emergent’²⁹. Meer recent heeft Holland (1998) in zijn boek ‘Emergence: from chaos to order’ met behulp van wiskundige modellen uit o.a. speltheorie aangetoond dat emergentie optreedt in complexe adaptieve systemen. Ook hij concludeert dat ‘usually the persistent patterns that arise in these generated systems are not easily anticipated on direct inspection of the generators and the constraints’³⁰. Net als de wetenschappers die zich bezighouden met de kwalitatieve toepassing van deze complexiteitstheorie op bedrijfsmanagement en maatschappelijke problemen³¹ wordt mijn gebruik van het begrip emergent niet onderbouwd door wiskundige modellen zoals bij Holland (1998) maar neemt het de essentie van de definiërende eigenschappen over: het geheel is meer dan de som van de samenstellende delen. Dit is ook de essentie van het begrip synthese zoals o.a. door Hoppe (1983) gedefinieerd. Ik gebruik beide begrippen hier dan ook meestal samen.

Beoordeling ‘groen-oranje-rood’

Omdat er vanuit verschillende hoeken commentaar kwam dat de beoordeling met ‘groen-oranje-rood’ niet objectief was werden de gemaakte opmerkingen door het projectteam geordend in een ‘beoordelingstabel’ waarin alle opmerkingen in één van de categorieën veiligheid, ruimtelijke kwaliteit, draagvlak, uitvoerbaarheid, kosten, plannen en huidig gebruik geplaatst werden. Vanwege deze ordening achteraf is niet voor elke maatregel in elke categorie een opmerking beschikbaar. Daaruit blijkt dat niet elke factor voor de beoordeling van elke maatregel van belang is. De beoordeling ‘groen, oranje, rood’ is dus geen optelsom van beoordelingen in de aparte categorieën. Het is ook geen gewogen optelsom van deze beoordelingen omdat de weging voor elke maatregel anders uitpakt: de ene factor is in het ene geval belangrijker dan in het andere geval. Ik meen dat deze beoordeling dan ook een voorbeeld is van de synthese zoals hierboven gedefinieerd, met de beoordeling als emergente kwaliteit. Het geheel is meer dan de som van de afzonderlijke argumenten, namelijk een door uitwisseling van ideeën en onderhandeling verkregen integratie van feiten en waarden. De afzonderlijke argumenten zijn niet meer als zodanig herkenbaar in het resultaat.

²⁷ Hoppe (1983) p.267

²⁸ Angyal (1939) p.34

²⁹ Ablowitz (1939) p.2

³⁰ Holland (1998) p. 239

³¹ klassiek is Prigogine & Stengers (1984)

Ruimtelijk kwaliteitskader

Het in IVM1 samengestelde ruimtelijk kwaliteitskader laat zien dat volledige integratie geen voorwaarde is om uit een synthese emergente resultaten te verkrijgen. Het ruimtelijk kwaliteitskader bestaat uit teksten en schetsen en berust op interpretatie van informatie over het gebruik van de Maasvallei gecombineerd met ethische en esthetische oordelen over het landschap nu en in de toekomst. In dit resultaat zijn de bijdragende feiten niet meer te herkennen: er is een overstijgende kwaliteit ontstaan. Het erin verweven oordeel is ethisch omdat er werd gewogen welk belang het zwaarst telde: zo wordt het beschermen van open ruimte tegen verstedelijking enkele malen aangevoerd als onderbouwing voor het kiezen van een bepaalde maatregel (zie hoofdstuk 5). Dit is duidelijk een normatieve keuze. Het oordeel is ook esthetisch omdat het huidige landschap en de opgave voor de toekomst onder andere worden beschreven in termen van schoonheid. Daarmee is het ruimtelijk kwaliteitskader ontstaan door toepassing van een normatief kader, dat wil zeggen de verweving van feiten en waarden. In dit geval waren dat niet de waarden van alle relevante sociale groepen maar van de experts, die onderling ideeën uitwisselden en prioriteiten stelden. De onderhandeling die moest plaatsvinden om belangen te integreren in de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ ontbrak bij de formulering van het ruimtelijk kwaliteitskader – nogmaals met de aantekening dat de in het overleg deelnemende ambtenaren wel rekening houden met politieke grenzen maar toch vooral de rol van inhoudelijk expert op zich namen. Ik denk dat desalniettemin gesteld kan worden dat het ruimtelijk kwaliteitskader een integraal resultaat is, ondanks het feit dat het door partiële integratie tot stand is gekomen, omdat het de kenmerken van synergie en emergentie heeft.

Beoordeling pakketten in IVM1 (weergegeven als multicriteria tabel)

De synergie die in het ruimtelijk kwaliteitskader werd bereikt en waardoor het resultaat ‘origineel, nieuw, overkoepelend en verrijkend’³² was, werd niet gehaald in de beoordeling van de vijf maatregelpakketten in IVM1. Daar bleef het namelijk bij de aparte beoordeling van verschillende factoren oftewel ‘appels en peren’, waaruit blijkbaar geen smakelijke fruitsalade te maken viel (zie hoofdstuk 5). Hollands (1998) uitspraak dat ‘optimization in complex adaptive systems is rarely possible and it is often not even meaningful’³³ kan een aanwijzing geven voor de reden waarom de beoordeling van pakketten in IVM1 niet geschikt was om een besluit op de baseren: bij optimalisatie ontstaan de emergente kwaliteiten niet die bij een complex adaptief systeem horen. Daarmee wil ik niet suggereren dat besluitvorming in projecten als IVM wiskundig gemodelleerd zou kunnen worden, maar slechts dat er wellicht verbanden zijn tussen de formeel geformuleerde complexiteit waarnaar Holland verwijst³⁴ en de complexiteit die deelnemers aan integrale projecten ervaren. In 6.5 ga ik hier nader op in.

Advies

In het advies werd ruimtelijke kwaliteit vooral gebruikt als argument om te laten zien dat er samenhang werd bereikt. De inhoud van het ruimtelijk kwaliteitskader was nauwelijks van belang omdat er weinig keuze mogelijk was toen de mogelijke maatregelen gedetailleerd waren beoordeeld. Inhoudelijke expertise op het gebied van rivierkunde werd wel intensief gebruikt. Zoals al uitgelegd waren extra berekeningen ook tijdens de fase waarin het advies werd geschreven vereist om aan te tonen dat binnendijkse retentie echt noodzakelijk was. In het proces wat tot het advies heeft geleid werden expertise en belangen volledig geïntegreerd maar de expertise heeft hoofdzakelijk betrekking op het hydraulische model van de Maas, en dus is er geen sprake zijn van integratie van meerdere aspecten. Vanwege deze nadruk op

³² naar p.267, Hoppe (1983) (zie hoofdstuk bij voetnoot 27 voor origineel)

³³ *ibid.* p. 244-245

³⁴ en vele anderen, zie b.v. literatuurlijst in Geldof (2002)

rivierkundige expertise en het geringe belang van het ruimtelijk kwaliteitskader classificeer ik het advies daarom als niet integraal resultaat.

Gedurende IVM2 werden er over het ruimtelijk kwaliteitskader nauwelijks vragen gesteld terwijl de deelnemers het hydraulische model wel uitgebreid ter discussie brachten. Het was lange tijd namelijk niet duidelijk dat er uiteindelijk weinig te kiezen viel, zodat het ruimtelijk kwaliteitskader potentieel veel invloed had op de keuze van maatregelen die in het pakket zouden worden opgenomen. In hoofdstuk 5 sprak ik mijn vermoeden uit dat dit gebrek aan discussie een pragmatische reden had. Uit het ruimtelijke kwaliteitskader viel namelijk niet af te leiden of er al dan niet maatregelen buiten het winterbed moesten worden geselecteerd: dat werd slechts bepaald door de vereiste waterstandsdaling. Het waren de maatregelen buiten het winterbed die de meeste weerstand opriepen. Aan de ene kant is het een gemiste kans van IVM om de wensen voor en beperkingen van het gebruik van het landschap niet verder te integreren in het ruimtelijk kwaliteitskader, zodat er volledige integratie had plaatsgevonden. Aan de andere kant had dit dus waarschijnlijk nauwelijks of geen invloed gehad op de inhoud van het advies.

6.4 De twee dimensies van integreren

Er werd dus pas in IVM2 volledige integratie van inhoudelijke expertise en belangen bereikt, zij het niet in alle resultaten. Het feit dat belangen continu werden geïntegreerd door middel van informatie aan en commentaar van de stuurgroep, de projectgroep en de klankbordgroep acht ik niet concreet en intensief genoeg om dit als integratie van belangen aan te merken. In IVM2 leverde de volledige integratie van belangen en inhoudelijke expertise in de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ een integraal resultaat op. De partiële integratie van inhoudelijke expertise in het ruimtelijk kwaliteitskader in IVM1 leverde echter ook een integraal resultaat. Er is dus blijkbaar geen noodzakelijke relatie tussen volledig integreren van inhoudelijke expertise en belangen en een integraal resultaat. Voor de verklaring hiervoor gebruik ik een meer fundamentele dualiteit: die tussen feiten en waarden. Wat beide resultaten gemeen hebben is namelijk dat feiten en waarden erin gecombineerd worden, in de vorm van inhoudelijke expertise en belangen van relevante sociale groepen (IVM2 beoordeling ‘groen-oranje-rood’) of inhoudelijke expertise en ethisch en esthetisch oordeel van de experts (IVM1 ruimtelijk kwaliteitskader)³⁵. In de formulering van het ruimtelijk kwaliteitskader gebruikten de experts namelijk naast hun expertise op verschillende gebieden hun ethische en esthetische beoordeling om de synergie tot stand te brengen die leidde tot het emergente resultaat.

In Tabel 6 presenteer ik mijn classificatie van integreren met behulp van voorbeelden uit IVM1 en IVM2. In woorden staat hier dat de integrale resultaten in IVM tot stand kwamen door feiten en waarden te verweven in concrete resultaten, met een emergente synthese als resultaat. Als dit gebeurde door belangen en inhoudelijke expertise te verweven door uitwisseling van informatie en onderhandeling over de uitkomsten tussen alle relevante sociale groepen dan spreek ik van volledige integratie. Als de verweving van feiten en waarden gebeurde door experts die hun ethische en esthetische oordeel toepasten en eventueel onderling overleg pleegden, dan spreek ik van partiële integratie die wel een integraal resultaat op kan leveren. In IVM1 en IVM2 hadden de integrale resultaten alle betrekking op de inrichting van de ruimte en de keuzen die daarbij gemaakt moeten worden. In een

³⁵ Ik ga hier voorbij aan de sociale constructie van de zogenoemde feiten, waardoor er ook aan feiten waardeoordelen ter grondslag liggen. Hier gaat er hier om dat de deelnemers feiten als feiten accepteren (al kunnen zij vragen stellen bij de berekeningen etc.).

algemenere vorm zouden de voorbeelden van integratie in concrete resultaten er uit kunnen zien als Tabel 7.

		resultaat	
		<i>niet integraal</i>	<i>integraal</i>
proces	<i>partieel integreren</i>	IVM1 beoordeling pakketten	IVM1 ruimtelijk kwaliteitskader
	<i>volledig integreren</i>	IVM2 advies	IVM2 beoordeling groen-oranje-rood

Tabel 6 Classificatie van integratie met voorbeelden uit IVM1 en IVM2

Omgekeerd leverde de verweving van inhoudelijke expertise en belangen niet altijd een integraal resultaat op: dit was het geval voor het advies omdat er slechts één soort expertise gebruikt werd. Het is nu mijn stelling dat er in succesvolle integrale waterbeheerprojecten volledige integratie plaatsvindt met integrale resultaten als resultaat. Ik verwacht dat deze net als in IVM betrekking zullen hebben op ruimtelijke inrichting omdat integraal waterbeheer niet meer los gezien kan worden van ruimtelijke ordeningsproblemen. Door deze verbreding spelen er veel belangen en wordt expertise uit veel disciplines ingebracht (zie ook hoofdstuk 1). Of dit zo is, en of er wellicht meer kanten aan integreren in waterbeheer zitten bekijk ik nu door ook andere integrale projecten te beschouwen. In 6.5 schets ik een completer beeld van de manieren waarop in waterbeheer geïntegreerd wordt door andere integrale waterbeheerprojecten te beschouwen. Hiermee kan ik in 6.6 een volledige analysekader van integreren in waterbeheer presenteren. Daarna bespreek ik in 6.7 waarom ruimtelijke kwaliteit zo geschikt is om integratie in waterbeheer te implementeren. Tenslotte laat ik in 6.8 zien hoe dit analysekader gebruikt kan worden om een aantal problemen die in IVM2 optraden te begrijpen.

		resultaat	
		<i>niet integraal</i>	<i>integraal</i>
proces	<i>partieel integreren expertise</i>	berekening	experts interpreteren & combineren disciplines
	<i>partieel integreren belangen</i>	politieke uitspraak	maatschappelijke wens
	<i>volledig integreren</i>	departementaal beleid t.a.v. monodisciplinair probleem	onderhandelde oplossing

Tabel 7 Classificatie van integratie met algemene voorbeelden

6.5 Integreren in andere projecten: een completer beeld

Om integratie in andere projecten in waterbeheer te onderzoeken heb ik een aantal expert bijeenkomsten met voornamelijk RWS projectleiders bijgewoond en/of georganiseerd waarin de volgende vragen aan de orde kwamen:

- Wat is integratie?
- Hoe kan integratie tot stand komen?

Mijn gesprekspartners beslisten zelf wat zij onder integratie verstonden en wat de belangrijkste factoren voor succesvolle integratie waren. Ik heb hun bijdragen vervolgens geordend met behulp van het analysekader dat ik in 6.4 heb geïntroduceerd. Met deze werkwijze kom ik er niet achter of andere relevante sociale groepen het met de beoordeling van mijn gesprekspartners eens zijn: het zijn hun gezichtspunten. Het stelt mij wel in staat een beeld te schetsen van de praktijk en zienswijze binnen RWS.

Uit de gesprekken en bijeenkomsten blijkt dat het integratieproces in deze projecten veel meer omvatte dan het samenbrengen en onderling afstemmen van informatie waarover de rapporten op het eerste gezicht verslag doen, net als in het traject VVM-IVM1-IVM2 het geval was. Het is volgens één expert zelfs zo dat inhoudelijke expertise niet op de voorgrond moet treden want ‘als mensen in zo’n proces hun belang gaan verdedigen op grond van kennis gaat het helemaal mis’³⁶. Naast inhoudelijke expertise spelen bestuurlijke argumenten mee in de keuze voor een bepaalde methode, kunnen deelnemers politieke bedoelingen hebben en speelt hun visie op de gewenste ontwikkeling van de samenleving een belangrijke rol in hun standpunten. Integratie werd door mijn gesprekspartners op verschillende manieren gedefinieerd: ‘integratie van dingen uit verschillende disciplines tegen bestuurlijke en economische achtergrond’³⁷, ‘integratie van technische mogelijkheden, drijfveren en belangen’³⁸, ‘synergie tussen macht en inhoud’³⁹, ‘integratie van macht, kennis, geld, belang’⁴⁰. Ik meen dat deze beschrijvingen alle gevat kunnen worden onder de algemene noemer ‘integratie van expertise en belangen’ waarmee ik in voorgaande hoofdstukken het traject VVM-IVM1-IVM2 heb geanalyseerd. De bijeenkomsten hebben veel informatie opgeleverd over de manieren waarop de beide aspecten afzonderlijk in de processen geïntegreerd werden. In het kader van mijn vraagstelling ga ik hier echter alleen op zoek naar concrete integrale resultaten waarin belangen en inhoudelijke expertise verweven zijn en naar aanvullende informatie over het karakter van integratie in waterbeheer.

6.5.1 Volledige integratie en integrale ruimtelijke resultaten

Uit de voorbeelden die hieronder ter sprake komen blijken de volgende gemeenschappelijke kenmerken van volledige integratie van inhoudelijke expertise met integrale ruimtelijke resultaten:

- RWS is voor het opstellen van een plan en/of de uitvoering ervan afhankelijk van anderen;
- het gaat om het combineren van verschillende functies in ruimtelijke inrichting;
- integratie vindt plaats door concrete plannen, alternatieven of beelden op te stellen.

Of een integrale oplossing ook expliciet de doelstelling van een project was acht ik niet van belang om het toch als voorbeeld te noemen. Het zal namelijk blijken dat veel projecten niet met dit doel starten maar vanwege wederzijdse afhankelijkheid in het gebruik van de ruimte

³⁶ expert 5, workshop ‘leren integreren’ bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

³⁷ *ibid.* expert 3

³⁸ *ibid.* expert 4

³⁹ *ibid.* expert 5

⁴⁰ *ibid.* expert 5

en/of financiering uitkomen bij volledige integratie van inhoudelijke expertise met integrale ruimtelijke resultaten. Ik laat hieronder deze voorbeelden van verweving de revue passeren. Daarmee kan ik bevestigen dat de hierboven gepresenteerde conclusies over integreren in VVM, IVM1 en IVM2 ook in andere integrale projecten in waterbeheer gelden. Soms werd in de voorbeelden expliciet een begrip genoemd dat lijkt op ruimtelijke kwaliteit: 'ruimtelijke meerwaarde', 'meervoudig ruimtegebruik', maar dit was niet altijd het geval.

Volgens een medewerker van waterschap Rivierenland moest zijn opdracht voor het opstellen van een integraal plan voor waterberging ingevuld worden door 'met de belanghebbenden naar meervoudig ruimtegebruik op zoek te gaan'⁴¹. Daartoe was hij 'samen met de streek maatregelen gaan verzinnen [want] het hangt van de streek af waar je draagvlak voor krijgt'⁴². In de uiteindelijke oplossing moest hij ook 'inspelen op bestaande ontwikkelingen zoals ecologische verbindingszones en de opgaven van de Kaderrichtlijn Water'⁴³. In het opgestelde plan zijn dus inhoudelijke expertise (de maatregelen en hun bijdrage aan effecten) en belangen (draagvlak van de streek, bestaand beleid) verweven.

Meervoudig ruimtegebruik kwam ook ter sprake in de context van de oplossing van problemen met de zoetwatervoorziening ontstaan door 'de Kier' in de Haringvlietsluizen. 'Het was succesvol omdat er een integrale oplossing gevonden is samen met provincies en waterschappen, waardoor de kosten gedeeld kunnen worden en het project binnen het RWS budget uitgevoerd kan worden. Het resultaat is meervoudig ruimtegebruik'⁴⁴.

In het project IJsseldelta Zuid moest een gebiedsplan opgesteld worden waarin de Hanzelijn, woningbouw bij Kampen en een bypass van de IJssel naar het IJsselmeer (ter vermindering van hoogwaterniveaus) gecombineerd moesten worden. Als eerste stap werden vijf alternatieve ontwerpen opgesteld door experts in samenwerking met ambtenaren, die hun bestuurlijke expertise gebruikten om departementaal beleid en politieke belangen in deze alternatieven te verweven. De vijf alternatieven waren vervolgens de kern van het overleg met bewoners en bedrijven uit het projectgebied. Volgens de betrokken expert landschap 'bood deze visualisatie mogelijkheden voor het scheppen van een concreet en breed gedragen beeld van de problemen die je met elkaar moet oplossen'⁴⁵. Met deze concrete beelden als hulpmiddel was er vrij snel een voorkeursoplossing tot stand gekomen, waarin dus inhoudelijke expertise over de op te lossen problemen en belangen verweven zijn.

Ook projectleiders van RWS DLB noemden het belang van het scheppen van een concreet en breed gedragen beeld. Een van hen meende zelfs dat hij 'integratie gerealiseerd heeft'⁴⁶ door een dagexcursie te organiseren. Door met alle belanghebbenden te gaan kijken waren vooroordelen weggenomen want 'je kunt niet goed praten als iedereen z'n eigen beeld heeft. Het was een klein onderdeel maar een belangrijk omslagpunt. [...] Concreet maken helpt bij integreren'⁴⁷. Een andere projectleider was met opdrachtgevers, bevoegd gezag en projectgroep een dag het gebied in gegaan om ter plekke een plan van aanpak op te stellen⁴⁸.

⁴¹ presentatie medewerker waterschap Rivierenland, Universiteit Twente, 5 februari 2007

⁴² *ibid.*

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ expert 5, workshop 'leren integreren' bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁴⁵ expert landschapsarchitect, NCR-OLMR studiedag, Zwolle, 12 december 2006.

⁴⁶ expert 4, workshop 'leren integreren' bij RWS DLB, Maastricht, 30 januari 2007

⁴⁷ *ibid.* expert 4

⁴⁸ *ibid.* expert 5

Het feit dat de opdracht letterlijk zichtbaar was tijdens de discussies had gezorgd dat de aanwezigen niet afdwaalden van het probleem.

Net als in IVM koppelden de betrokkenen in het project IJsseldelta Zuid ‘integratie’ expliciet aan ‘ruimte’. ‘Binnen de bestaande ruimte moeten verschillende functies vervuld worden’⁴⁹, ‘het RWS belang is de strijd tegen het water. Dit is in de praktijk een strijd om de ruimte en je moet dus samenwerken’⁵⁰. ‘Wij worden door ruimtedruk gedwongen integraal te werken’⁵¹. Integratie werd dus bereikt in een proces van onderhandeling tussen degenen die bij die ruimte belang hebben. Goede communicatie werd dan ook geïdentificeerd als een belangrijke voorwaarde voor het integratieproces, maar dit was niet voldoende: er moest ook voldoende onderhandelruimte zijn om iedereen aan boord te kunnen krijgen. In dit project moest daarom de randvoorwaarde ‘geen gebiedsvreemd water in het Drontermeer’ herzien worden om een oplossing te vinden die voor iedereen acceptabel was. Ook de flexibele doelstelling ‘ruimtelijke meerwaarde’ had ruimte geschept voor onderhandeling. Iedereen was het hiermee eens maar de invulling was voldoende vaag om te kunnen onderhandelen hoe dit concreet bereikt zou kunnen worden. Het begrip werd in dit project niet gedetailleerd uitgewerkt zoals wel met ruimtelijke kwaliteit gebeurde in IVM.

6.5.2 Integreren is omgaan met complexiteit

Met het noemen van ‘onderhandelruimte’, ‘randvoorwaarden herzien’ en ‘flexibele doelstellingen’ in de context van de discussies over het project IJsseldelta Zuid betreed ik nieuw terrein in mijn exploratie van integratie in waterbeheer. Ik stel daarom nu de vraag waarom een project eigenlijk integraal aangepakt wordt. Daarmee ga ik naar een abstracter niveau vergeleken met de praktisch implementatie van integratie waaraan ik totnogtoe aandacht besteedde.

De vaststelling dat ‘integraal waterbeheer’ nu eenmaal het huidige beleid is geeft geen bevredigend antwoord op de vraag waarom er geïntegreerd wordt, want ‘bestuurders houden i.h.a. niet van technische of administratieve complexiteit’⁵² en zij zijn het die uiteindelijk moeten beslissen. Argumenten om te betogen dat de gevonden oplossing integraal is kunnen immers wel gevonden worden als dit nodig is om te laten zien dat een project aan het beleid voldoet, ook al zou het op grond van ‘objectieve’ criteria niet integraal zijn. Het bleek uit de gesprekken over andere projecten dat het in de praktijk vooral pragmatische redenen zijn om een project integraal aan te pakken want ‘integreren is moeilijk, je doet het alleen als het moet’⁵³.

Gebrek aan geld kan zo’n pragmatische reden zijn om naar een integrale oplossing te zoeken: ‘een sectorale oplossing was te duur, het kon alleen uitgevoerd worden als gedeelde belangen gezocht werden’⁵⁴. Een andere reden om een integrale oplossing te zoeken kan zijn dat het vinden van gedeelde belangen de enige manier is om een gedragen resultaat te bereiken: ‘vasthouden aan je oorspronkelijke plan kan leiden tot volledige mislukking, net als vasthouden aan een deadline. [...] Het is een geval van: we moeten het samen oplossen en we kunnen het ook alleen maar samen oplossen’⁵⁵. Dat het proces door de toevoeging van andere partijen ingewikkelder wordt is duidelijk. Mijn gesprekspartners benoemen deze nieuwe

⁴⁹ presentatie medewerker waterschap Groot-Salland, NCR-OLMR studiedag, Zwolle, 12 december 2006.

⁵⁰ presentatie expert rivierkunde, NCR-OLMR studiedag, Zwolle, 12 december 2006.

⁵¹ dagvoorzitter, NCR-OLMR studiedag, Zwolle, 12 december 2006.

⁵² presentatie medewerker waterschap Rivierenland, Universiteit Twente, 5 februari 2007

⁵³ expert 5, workshop ‘leren integreren’ bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁵⁴ expert 2, workshop ‘leren integreren’ bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁵⁵ *ibid.* expert 4

situatie als ‘complex’. Zij menen dat ‘integraliteit [...] lukt omdat project de complexiteit stapsgewijs heeft opgezocht, met vallen en opstaan, omdat het op een simpele manier niet lukte’⁵⁶. De complexiteit opzoeken kan volgens hen door ‘het oprekken en in verhouding en context plaatsen van de oorspronkelijke RWS probleemdefinitie: grotere beleidskaders, meer actoren’⁵⁷. Het oprekken van de probleemdefinitie is een voorwaarde voor samenwerking: ‘wat je wilt bereiken kun je breder definiëren dan RWS gewend is en zo mogelijkheden voor samenwerking scheppen’⁵⁸. Op deze manier wordt ‘het RWS probleem onderdeel van een integrale blik’⁵⁹.

Uit deze voorbeelden blijkt dat ook hier ‘integreren’ betekent ‘volledige integratie van belangen en inhoudelijke expertise in concrete ruimtelijke resultaten’, maar het betekent meer. Het blijkt dat integratie te maken heeft met omgaan met complexiteit: ‘een oplossing die recht doet aan de complexiteit ontstaat alleen als je problemen complex, dus integraal, beschouwt’⁶⁰. Projectleiders zijn echter niet in eerste instantie erop uit ‘recht te doen aan complexiteit’: zij zijn uit op het bereiken van de doelstellingen die in de projectopdracht staan. Ook in de voorbeelden waar ‘integraal’ niet expliciet in de opdracht stond kwam er achter slechts een gedragen oplossing tot stand als het project toch op een integrale manier ‘de complexiteit opzocht’. Soms stelde de opdracht dat er een integrale benadering gevolgd moest worden, bijvoorbeeld in IVM. Ook daar bleek tijdens de uitvoering dat een simpele oplossing, n.l. de ‘optelsom’ van effecten, geen bestuurlijk acceptabele oplossing leverde en moest de complexiteit opgezocht worden in de volledige integratie van inhoudelijke expertise en belangen. Ook de IVM2 projectleider noemde het omgaan met complexiteit als reden voor de gevolgde werkwijze: ‘Je kunt geen keihard toetsingskader maken, dat werkt niet in de praktijk omdat bestuurlijke afwegingen doorslaggevend zijn. Je moet de complexiteit grijpbaar maken via verhalen: daarin moet je goed uitleggen wat de keuzes zijn’⁶¹. In 6.5.3 zal ik de relatie tussen integreren en complexiteit nader beschouwen.

Een integrale aanpak heeft dus belangrijke consequenties voor de manier waarop het aan te pakken probleem wordt gedefinieerd. In de hier beschouwde voorbeelden werd de oorspronkelijke opdracht vanuit V&W doelstellingen geformuleerd. Het bleek echter niet mogelijk om vanuit deze departementale doelstelling tot resultaten te komen. Hiervoor moest ‘de probleemdefinitie opgerekt’ worden, zoals het hierboven werd genoemd. Dit betekent dat er geen eenduidig probleem meer is noch één enkele probleemeigenaar. Volgens de aanwezigen is de eerste stap in het oprekken van de probleemdefinitie ‘respect hebben voor elkaars problemen: als je als RWS wilt dat de gemeenten over jouw problemen mee willen denken, zul je ook over hun problemen moeten willen denken’⁶². Op deze manier kun je ‘een gezamenlijke oplossing voor verschillende doelstellingen vinden’⁶³. Als de combinatie van doelstellingen geen resultaten oplevert, is een verdergaande stap het (tijdelijk) loslaten van individuele doelstellingen om gezamenlijk te definiëren wat de maatschappelijke problemen zijn die opgelost moeten worden want ‘het maakt een groot verschil of dit een probleem is waarvoor RWS exclusief verantwoordelijk is of een maatschappelijke probleem’⁶⁴. De vraag

⁵⁶ *ibid.* expert 5

⁵⁷ *ibid.* expert 3

⁵⁸ expert 1, workshop ‘leren integreren’ bij RWS DLB, Maastricht, 30 januari 2007

⁵⁹ expert 1, workshop ‘leren integreren’ bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁶⁰ *ibid.* expert 1

⁶¹ IVM2 projectleider, projectgroep vergadering 22 februari 2005, Eindhoven

⁶² expert 4, workshop ‘leren integreren’ bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁶³ *ibid.* expert 2

⁶⁴ *ibid.* expert 5

is dan ‘vinden we dat we met elkaar een probleem hebben?’⁶⁵. Als dit zo blijkt te zijn ‘is het mogelijk om ook samen naar een oplossing te zoeken, ook met de partijen die bezwaar hadden tegen de RWS oplossing’⁶⁶. Voor het vinden van een gezamenlijk probleem is het niveau waarop je praat van doorslaggevend belang: ‘Wij zijn het er allemaal mee eens dat wij hier veilig willen wonen. Hoe dit zich doorvertaalt in concrete projecten is de focus van de discussies’⁶⁷.

De doelstellingen van integrale projecten zijn dus zelf ook integraal: maatschappelijke doelstellingen zijn namelijk een emergente synthese van de belangen van verschillende relevante sociale groepen, waarin hun expertise over het onderwerp een rol speelt. Hoewel het zo kan zijn dat individuele doelstellingen blijven bestaan, liggen een gezamenlijke doelstelling als ‘veiligheid’ op een hoger, maatschappelijk niveau. De deelnemers geven aan dat een gemeenschappelijke doelstelling, gevonden door het ‘oprekken’ van de oorspronkelijke RWS doelstelling, de kern is van het succes van een integraal project. ‘Met deze oplossing lost RWS het eigen probleem op maar tegelijkertijd problemen van anderen. Deze combinatie vormt de meerwaarde van de voorgestelde oplossing’⁶⁸. Ik stel dus vast dat het oprekken van de doelstelling(en) tot maatschappelijke doelstellingen een voorwaarde is voor volledig integreren: op deze manier kunnen de verschillende belangen geïntegreerd worden in het project. Daarmee is niet alleen het gewenste integrale resultaat een synthese van feiten en waarden, maar zijn de uitgangspunten die volledige integratie en een integraal resultaat mogelijk maken dit ook.

De manier waarop mijn gesprekspartners het begrip ‘complexiteit’ gebruiken is duidelijk geïnspireerd op beleids- en wetenschappelijke literatuur van de afgelopen decennia waarin ‘omgaan met complexiteit’ een belangrijk thema is⁶⁹. Deze literatuur is op zijn beurt geïnspireerd door onderzoek naar complexiteit uit de natuurwetenschappen waarin onder andere aangetoond wordt dat systeemeigenschappen emergent uit complexe systemen voortkomen⁷⁰. Daarmee sluit de benoeming van integrale projecten als ‘complex’ naadloos aan bij de constatering dat integraal een emergente eigenschap is van synthese van feiten en belangen (zie 6.3). Uit deze literatuur leid ik nu af wanneer een integrale benadering van een project gewenst is en wanneer overbodig.

6.5.3 Wanneer moet je integreren?

In de workshops over integreren in waterbeheer is de vraag of het bij de start van een project duidelijk kan zijn dat het aan te raden is ‘de complexiteit op te zoeken’ oftewel volledige integratie na te streven niet expliciet aan de orde gekomen. Volgens mijn gesprekspartners ‘is het afhankelijk van het soort probleem’⁷¹ of je een integrale benadering toepast: ‘een weg aanleggen gaat niet beter als RWS de regie uit handen geeft’⁷². Om de beoordeling te kunnen maken of de complexiteit opgezocht moet worden is ervaring met het doen van dit soort projecten een belangrijke factor die ik hier probeer te expliciteren. Volgens mijn gesprekspartners was de mate van overeenstemming over de doelstellingen en de oplossing de

⁶⁵ *ibid.* expert 4

⁶⁶ *ibid.* expert 4

⁶⁷ *ibid.* expert 1

⁶⁸ *ibid.* expert 1

⁶⁹ enkele vroege teksten in het Nederlands zijn bijvoorbeeld Alkemade (1992), Klijn & Teisman (1992), Geldof (1994)

⁷⁰ klassiek is Prigogine & Stengers (1984)

⁷¹ expert 2, workshop ‘leren integreren’ bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁷² *ibid.* expert 4

reden om al dan niet ‘de complexiteit op te zoeken’. Met deze vaststelling vind ik aansluiting in de wetenschappelijke literatuur die qua gebruikte terminologie aansluit bij de discussies over integrale waterbeheer die ik gevoerd heb.

Rittel & Webber (1973) introduceerden namelijk het begrip ‘wicked problems’ voor maatschappelijke problemen waarvoor geldt dat:

- de doelstelling en de oplossing afhangt van normen en waarden;
- kennis tekort schiet om effecten te voorspellen.

Aangezien mijn gesprekspartners aangaven dat verschil van mening over doelstelling en/of oplossing de belangrijkste reden is om een project integraal aan te pakken, lijkt het erop dat zij de ‘wickedness’ van het probleem als criterium nemen. Dat deze classificatie in ‘wickedness’ overeenkomt met ‘complexe problemen’ blijkt uit latere literatuur. Funtowicz & Ravetz (1993) gebruiken deze zelfde twee karakteristieken, ‘belangen’ en ‘onzekerheid’, namelijk in hun formulering van ‘post-normal science’ als een wetenschap met een ‘systemic, synthetic and humanistic approach [where] the old dichotomies of facts and values, and of knowledge and ignorance, are being transcended’⁷³ en zo maatschappelijke problemen kan helpen oplossen. Deze problemen zijn volgens hen complex: ‘the problem is concerned not with the discovery of a particular fact, but with the comprehension or management of an inherently complex reality’⁷⁴. Complexiteit zou dan ontstaan uit onzekerheid over kennis en/of gebrek aan consensus over normen en waarden, wat ook de criteria waren om een probleem als ‘wicked’ te bestempelen. Geldof (2001) laat het verband tussen complexiteit, onzekerheid over kennis en het bestaan van verschillende meningen zien in het Nederlandse waterbeheer en bespreekt deze in termen van omgaan met complexiteit.

Door classificaties van probleemttypen van Thompson & Tuden (1959) en Douglas & Wildavsky (1983) te combineren hebben Van der Graaf & Hoppe (1996) een matrix opgesteld waarin op grond van de twee karakteristieken ‘feiten’ en ‘waarden’ verschillende probleemsoorten kunnen worden onderscheiden. Zij benoemen deze als getemde, (on)tembare en ongetemde (Tabel 8). Ik heb hierboven laten zien dat complexe problemen ontembare problemen zijn. Daaruit volgt dat Tabel 8 ook gebruikt kan worden om te besluiten of de complexiteit opgezocht moet worden.

		zekerheid van kennis	
		<i>hoog</i>	<i>laag</i>
consensus over maatstaven	<i>hoog</i>	getemde problemen	(on)tembare wetenschappelijke problemen
	<i>laag</i>	(on)tembare ethische problemen	ongetemde politieke problemen

Tabel 8 Probleemttypen (Van der Graaf & Hoppe, 1996)⁷⁵

Volgens Van der Graaf & Hoppe (1996) is de status van de intermediaire categorie problemen nog onbepaald op het moment dat een project begint. Door meer onderzoek kan een probleem vervolgens veranderen van een (on)tembare wetenschappelijk probleem in een getemd

⁷³ Funtowicz & Ravetz (1993) p.739

⁷⁴ *ibid.* p.745

⁷⁵ Figuur 2.2 in Van der Graaf & Hoppe (1996)

probleem, maar het is niet zeker dat dit inderdaad voldoende zekere kennis oplevert. Volgens Egler (1970) is het onwaarschijnlijk dat kennis over natuurlijke processen ooit voldoende zal zijn om de gewenste voorspellingen te maken: '[...] nature is not only more complex than we think. It is also more complex than we *can* think'⁷⁶. Hoekstra (2000) meent dat dit ook het geval is in integraal waterbeheer als hij stelt dat 'a major problem is this type of research is that it provides knowledge that gives some *understanding* of the interaction between diverse processes, but that it does not enable us to make meaningful *predictions*. The type of uncertainties involved requires an explorative approach, which regards uncertainty as inherent in knowledge and which explicitly shows that there is room for diverse assumptions and hypotheses'⁷⁷. In de categorie van (on)tembare ethische problemen kan er na verloop van tijd consensus ontstaan over doelen en/of oplossingen waardoor ze veranderen in getemde problemen, maar of dit zal lukken moet steeds weer blijken gedurende het betreffende project.

In de gesprekken over integraal waterbeheer kwam gebrek aan (zekerheid over) kennis niet als reden naar voren om complexiteit op te zoeken. Dit kan te maken hebben met het feit dat de experts alle een natuurwetenschappelijke achtergrond hadden en dat procesmanagement in de betreffende opleidingen nauwelijks aan de orde komt. In IVM2 heb ik opgemerkt dat de details van de ingebrachte rivierkundige expertise wel ter discussie werd gesteld maar de uitgangspunten van het model niet, en uiteindelijk was het gebruikte model acceptabel. In dit project kon het probleem dus wel getemd worden langs de horizontale as in Tabel 8 (kennis) maar niet langs de verticale as (normen en waarden). Zonder nader onderzoek is het niet mogelijk uitspraken te doen of dit in het algemeen het geval is in integrale waterbeheerprojecten. Ik vermoed bijvoorbeeld dat de zekerheid over kennis minder groot is in projecten waarin verbetering van waterkwaliteit en ecologie een belangrijke doelstelling zijn.

Deze tabel kan daarmee gebruikt worden om aan te geven of een integrale benadering gevolgd moet worden in een bepaald project, te beginnen met het oprekken van de probleemdefinitie tot een maatschappelijke. In 6.6 werk ik dit verder uit. De redenering van Van der Graaf & Hoppe (1996) volgend zou je bij getemde problemen geen integrale benadering willen volgen, bij de (on)tembare ethische problemen doe je dit waarschijnlijk wel en bij de ongetemde doe je dit zeker. Er zijn echter twee redenen waarom deze onderverdeling niet eenduidig is. Het resultaat van de categorisatie hangt namelijk af van degene die het doet en van het niveau waarop het probleem wordt gedefinieerd. Op een bepaald niveau en voor een bepaalde deelnemer kan een probleem eenduidig lijken terwijl een andere deelnemer de probleemdefinitie breder ziet waardoor het een ongetemd probleem is. Als voorbeeld kan de probleemdefinitie in VVM-IVM1-IVM2 dienen. Als het bepalen van het beste maatregel-pakket voor IVM een kwestie zou zijn van kosten-baten afweging tussen civiel-technische oplossingen dan is het een getemd probleem, want de norm staat niet ter discussie en de benodigde kennis is beschikbaar; dit is de manier waarop VVM de opdracht benaderde. Als er geen overeenstemming is dat overstromingen tot het huidige winterbed beperkt moeten blijven en de vraag opgerekt wordt naar wat de maatschappij wil met hoog water in de toekomst, zoals deelnemers in de eerste werksessies in IVM2 wilden doen, dan is het een (nog) ongetemd ethische probleem; er was immers wel vertrouwen in het rivierkundige model (kennis). DG Water besloot dat het oprekken van de V&W vraag (hoe kan de waterstandsverhoging geneutraliseerd worden) tot maatschappelijke vraag (hoe willen wij met overstromingen omgaan) niet gewenst was. Het probeerde op deze manier het probleem in de

⁷⁶ geciteerd op p.218 Turnhout *et al.* (2007) (mijn cursivering)

⁷⁷ Hoekstra (2000) p.221

getemde categorie terug te plaatsen, met als consequentie dat het geen gedeeld probleem werd maar een RWS probleem bleef.

Op deze manier bezien is het IVM2 project er niet in geslaagd de complexiteit voldoende op te zoeken en een integrale oplossing te vinden. De doelstelling 'veiligheid' werd bij aanvang namelijk niet voldoende opgerekt, waardoor het bestuurlijke draagvlak voor de oplossing ook ontbrak: 'het' gaat niet door. Het door gaan van het project was volgens mijn gesprekspartners het belangrijkste criterium om te beoordelen of de complexiteit voldoende was opgezocht, dus in mijn termen of volledige integratie gelukt is. Er zijn volgens hen geen algemene criteria te definiëren die aangeven of integratie is gelukt. Het blijkt vooral uit 'het feit dat het doorgaat'⁷⁸, 'dat er één oplossing gevonden is waar alle partijen zich in kunnen vinden'⁷⁹, 'dat partijen zijn meegegaan in het proces en er nu bij het DLB onderhoudsproject ettelijke kilometers vrij eroderende oevers worden gemaakt'⁸⁰. In deze uitspraken klinken de bevindingen door van Turnhout & Leroy (2004) in hun literatuuronderzoek naar beoordelingscriteria voor participatieve processen. Zij benadrukken 'het problematische karakter van eenduidige implementatie van een participatiemethode en het belang van context en van concrete praktijken'⁸¹. Daarom concluderen zij dat 'een lijst van (verondersteld universele en concrete) succes- en faalfactoren voor participatiepraktijken geen recht kan doen aan de contingentie en contextafhankelijkheid van participatiepraktijken en hun uitkomst'⁸². Ik bekijk in het volgende hoofdstuk 7 wat er dan wel over het proces van integreren gezegd kan worden als er geen algemeen recept te geven is.

6.6 Conclusie: wat, wanneer en hoe integreren

Ondanks de scepsis van mijn gesprekspartners uit het waterbeheer over criteria voor integratie heb ik in dit hoofdstuk laten zien dat er zeker wel systematiek is te ontdekken in oorzaken, proces en resultaten van integratie. Ik vat mijn bevindingen nu samen en laat vervolgens in 6.7 zien waarom ruimtelijke kwaliteit een geschikte doelstelling is als een integraal resultaat gewenst is.

Een integrale oplossing is tegenwoordig het expliciete doel van veel projecten in waterbeheer, ingegeven door en gereflecteerd in het waterbeleid dat streeft naar 'waterbeheer met een brede oriëntatie, gericht op inhoud, draagvlak en sturing'⁸³. Zelfs als een integraal resultaat niet expliciet de bedoeling is blijkt het in projecten vaak nodig hiernaar op zoek te gaan omdat er anders geen uitvoerbaar resultaat uit komt. Met de beantwoording van de volgende vragen geef ik een overzicht van mijn bevindingen over integreren in waterbeheer:

- Wat wil je integreren?
- Wanneer moet je integreren?
- Wat is het resultaat van integreren?
- Hoe kun je integreren?

De essentie van integreren in waterbeheer bestaat uit het verweven van feiten en waarden. In het integratieproces nemen feiten de vorm aan van inhoudelijke expertise en waarden nemen

⁷⁸ expert 2, workshop 'leren integreren' bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁷⁹ *ibid.* expert 5, workshop 'leren integreren' bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁸⁰ expert 4, workshop 'leren integreren' bij RWS DLB, Maastricht, 30 januari 2007

⁸¹ Turnhout & Leroy (2004) p.22

⁸² *ibid.* p.22

⁸³ voorwoord, 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw', 2000

de vorm aan van belangen. Als er sprake is van deze verweving dan noem ik dat volledige integratie. Het betekent dat concrete resultaten tot stand komen door uitwisseling en onderhandeling tussen relevante sociale groepen inclusief experts. Als inhoudelijke expertise of belangen apart in het proces verweven worden en dus tot aparte resultaten leiden, noem ik dat partiële integratie. In de praktijk betekent dit dat experts zich concentreren op partiële integratie van inhoudelijke expertise en toezichhoudende groepen als een stuurgroep of een projectgroep zich bezig houden met de partiële integratie van belangen.

		zekerheid van kennis	
		<i>hoog</i>	<i>laag</i>
consensus over maatstaven	<i>hoog</i>	nee	met name oplossing
	<i>laag</i>	met name probleemdefinitie	hele traject

Tabel 9 Wanneer volledig integreren?

Volledig integreren is gewenst als er sprake is van onzekerheid over feiten en/of waarden. In de classificatie van Van der Graaf & Hoppe (1996) worden zij ‘kennis’ respectievelijk ‘maatstaven’ genoemd (zie Tabel 8). Ik heb hierboven laten zien dat deze classificatie gebruikt kan worden om te beslissen of een integrale aanpak gewenst is. Het resultaat is Tabel 9. Ik wil één belangrijke opmerking maken bij de horizontale as. Naast de gebruikelijke oorzaken als de stand van de wetenschap of complexiteit van het systeem kan onzekerheid over kennis ook voortkomen uit het gebruik van kennis uit meerdere disciplines. Daarbij moeten namelijk afwegingen gemaakt worden met betrekking tot het relatieve belang dat aan elk van de disciplines gegeven wordt. Ook zijn relaties tussen de kennis uit de verschillende disciplines in de praktijk vaak onduidelijk en onzeker. Beide factoren introduceren een vorm van onzekerheid over de te gebruiken kennis die vaak voorkomt in projecten in waterbeheer en die ertoe leidt dat veel projecten zich in de rechter kolom van Tabel 9 bevinden.

Deze tabel geeft aan dat partiële integratie van inhoudelijke expertise voldoende is in een project als er over kennis en maatstaven geen onzekerheid of onenigheid bestaat. Doelstelling, probleemformulering en oplossing zijn dan eenduidig en er hoeft geen integratie van belangen plaats te vinden door onderhandeling. Als er geen consensus is over maatstaven maar er is wel zekerheid over kennis dan moet er onderhandeld worden om tot concrete resultaten te komen. Dan is het nodig belangen en inhoudelijke expertise volledig te integreren. Wellicht kan dit beperkt blijven tot het stadium van de formulering van doelstellingen en probleemdefinitie en is het zoeken van de oplossing daarna een kwestie van partiële expertise van inhoudelijke expertise. Het is echter voorstelbaar dat de relevante sociale groepen ook in het laatste stadium mee willen beslissen over de inhoudelijke beslissingen omdat ook daar keuzes gemaakt worden. Als er wel consensus bestaat over de maatstaven maar geen zekerheid over kennis dan moet er met name in het stadium van het zoeken naar een oplossing volledig geïntegreerd worden. De relevante sociale groepen moeten dan namelijk aangeven hoe zij met de onzekerheid willen omgaan: daarvoor is hun oordeel van belang. Het volgt uit bovenstaande redenering dat bij gebrek aan consensus over de maatstaven en gebrek aan zekerheid over kennis volledige integratie in alle stadia vereist is. Het voorbehoud dat ik hierboven aangaf, namelijk dat het resultaat van de categorisatie afhangt van degene die het doet en van het niveau waarop het probleem wordt gedefinieerd, geldt hier uiteraard nog

steeds. De bepaling in welk vakje een specifieke opdracht past is een kwestie van oordeel, expertise en/of onderhandeling. Het is echter goed mogelijk om tijdens een project nog van tactiek te veranderen omdat het oorspronkelijke oordeel niet bleek te kloppen.

Ik heb in 6.3 laten zien dat in een integraal resultaat ook feiten en waarden verweven zijn, met een emergente synthese als resultaat. De verweving kan het resultaat zijn van volledige integratie, als het gebeurde door belangen en inhoudelijke expertise te verweven met behulp van de uitwisseling van informatie en onderhandeling over de uitkomsten. De verweving van feiten en waarden kan ook gebeuren door experts die hun ethische en esthetische oordeel toepassen en onderling overleg plegen. In de voorbeelden van projecten in waterbeheer die ik heb besproken hadden integrale resultaten alle betrekking op de inrichting van de ruimte en de keuzen die daarbij gemaakt moeten worden, maar het is voorstelbaar dat er ook andere typen integrale resultaten bestaan.

De resultaten van een integraal proces zijn dus niet altijd integraal, maar het kiezen van een doelstelling die tot een integraal resultaat kan leiden bevordert wel volledige integratie. Als integreren gewenst is omdat het een probleem betreft dat in de (on)tembare of ongetemde categorie valt, dan is het raadzaam daarmee bij het kiezen van de doelstellingen rekening te houden. Bovenstaande uiteenzetting liet zien dat een doelstelling geschikt is voor een integraal proces en een integrale oplossing als:

- a. het een maatschappelijke doelstelling is;
- b. het een flexibele, onderhandelbare doelstelling (boundary object) is;
- c. het resultaat een emergente synthese kan zijn.

Omdat onderhandeling zo'n belangrijk deel uit maakt van integreren is flexibiliteit in doelstellingen en werkwijze namelijk vereist. Om alle relevante sociale groepen achter de doelstelling te krijgen is het daarom verstandig een eventuele sectorale doelstelling op te rekken tot een maatschappelijke waar iedereen zich in kan vinden. Dit hoeft geen verandering van de formele doelstelling in te houden indien de invulling ervan breder geformuleerd kan worden. Zo kan de doelstelling 'veiligheid tegen overstromingen bij klimaatsverandering' sectoraal ingevuld worden als 'geen verhoging van de huidige maatgevende waterstand' of maatschappelijk als 'een manier om met waterstandsverhoging om te gaan'. De doelstelling 'ruimtelijke kwaliteit' in IVM is een voorbeeld van een maatschappelijke doelstelling, hoewel hij in IVM vrij sectoraal werd ingevuld door experts landschap. Daarmee ging de flexibiliteit die nodig was om te kunnen onderhandelen over het pakket echter niet verloren (zie 6.2.4). Naast flexibiliteit met betrekking tot de doelstellingen is flexibiliteit met betrekking tot de werkwijze zoals gezegd ook belangrijk. In hoofdstuk 7 zal ik beschrijven hoe hieraan vorm gegeven kan worden.

Vanwege de algemene bewoording is een maatschappelijke doelstelling multi-interpretabel. Daarmee kunnen de deelnemers het eens zijn over de oplossing (in IVM: het pakket) zonder het noodzakelijkerwijs eens te zijn over de uitgangspunten (in IVM: de beschrijving van ruimtelijke kwaliteit). Een maatschappelijke doelstelling heeft daarnaast een positieve connotatie waardoor iedereen graag mee wil helpen dit tot stand te brengen. Robuustheid is ook een dergelijk begrip, net als duurzaamheid, rechtvaardigheid, veerkracht, of het begrip integratie zelf: iedereen kan er zijn eigen interpretatie aan geven maar dit hoeft overeenstemming over concrete acties niet te belemmeren. Verschillende meningen en verschillende functies en kwaliteitsbegrippen kunnen erin meegenomen worden op een manier dat iedereen zich in de resultaten kan vinden zonder het over de definitie eens te zijn. Daarmee zijn deze maatschappelijke doelstellingen voorbeelden van een zogenaamd 'boundary object'. Dit concept werd gedefinieerd door Star & Griesemer (1989) als 'an

analytic concept of those scientific objects which both inhabit several intersecting social worlds [...] and satisfy the informational requirements of each of them. [...] They are weakly structured in common use, and become strongly structured in individual-site use. [...] They have different meanings in different social worlds but their structure is common enough to more than one world to make them recognizable, a means of translation'⁸⁴.

Hiermee heb ik een conceptueel kader geschetst waarmee integreren in waterbeheer begrepen kan worden. Tegelijkertijd heb ik door middel van Tabel 9 en bovenstaand lijstje voorwaarden richtlijnen geformuleerd die aangeven welke keuzes gewenst zijn als het de bedoeling is om te integreren en/of een integraal resultaat te behalen. De navolging hiervan levert echter niet gegarandeerd succes op: daarvoor zijn er te veel onverwachte factoren. Zo kunnen er zich ook na afronding van een integraal project hindernissen opwerpen, zoals ik in 6.8 zal bespreken. Ik laat nu eerst zien waarom ruimtelijke kwaliteit een geschikte doelstelling is voor een integraal project.

6.7 Ruimtelijke kwaliteit in integraal waterbeheer

Ik laat hier zien dat ruimtelijke kwaliteit aan de voorwaarden voldoet om doelstelling te zijn voor een integraal project. Hiervoor gebruik ik naast de informatie uit de gesprekken en uit IVM ook de tekst van de PKB Ruimte voor de Rivier. Dit is de komende jaren namelijk de richtlijn waaraan veel waterprojecten zich moeten houden. In de besproken voorbeelden van projecten in waterbeheer kwam integratie met name tot uitdrukking in concrete ruimtelijke oplossingen. Het bereiken van ruimtelijke kwaliteit was in IVM een van de twee criteria bij het maken van keuzes tussen maatregelen. Het was ook de doelstelling waarmee de samenstelling van de ruimtelijke oplossing getoetst werd (naast het bereiken van veiligheid tegen overstromingen). Dit laatste is tegenwoordig het geval in veel integrale waterprojecten⁸⁵. Ook in de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier is het de tweede doelstelling naast veiligheid⁸⁶. Ik laat hieronder zien dat ruimtelijke kwaliteit vanwege z'n kenmerken heel goed past bij het beleid dat waterbeheer integraal moet zijn.

Ruimtelijke kwaliteit is een maatschappelijke doelstelling

Ik heb in hoofdstuk 5 laten zien hoe het ruimtelijk kwaliteitskader voor IVM werd samengesteld. De onderbouwing van de resultaten gebeurde met argumenten die 'maatschappelijk' genoemd kunnen worden. In navolging van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening zou het ruimtelijk kwaliteitskader namelijk aan de volgende criteria voldoen: ruimtelijke diversiteit, economische functies, maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat. Daarnaast is door middel van de scenarioanalyse rekening gehouden met het maatschappelijke belang van de regio, aannemende dat het samenstel van meningen van de geïnterviewden dit regiobelang verwoordde. In de PKB Ruimte voor de Rivier wordt het toekomstperspectief expliciet toegevoegd aan de lijst argumenten door het begrip toekomstwaarde erin op te nemen. 'Bij toekomstwaarde gaat het om kenmerken als duurzaamheid, biodiversiteit, robuustheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd, zowel wat betreft geschiktheid voor nieuwe gebruiksvormen als ontvankelijkheid voor nieuwe culturele en economische betekenissen'⁸⁷. Of deze doelstellingen ook gehaald worden in de concrete toepassing van ruimtelijke kwaliteit

⁸⁴ Star & Griesemer (1989) p.393

⁸⁵ Deel 1 Leidraad Rivieren, RWS 2006 (concept 4.1) p.37-39

⁸⁶ Vastgesteld besluit. Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (2006) p.10

⁸⁷ Nota van Toelichting, Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (2006) p.25

is hier niet het onderwerp van discussie; aangezien verschillende meningen bestaan over gewenste maatschappelijke ontwikkelingen is hier ook geen objectieve toetsing van mogelijk.

Ruimtelijke kwaliteit is een flexibele, onderhandelbare doelstelling: boundary object

Uiteindelijk werd in IVM2 op twee conceptuele niveaus een integraal resultaat bereikt: in de definitie van het ruimtelijk kwaliteitskader in IVM1 en in de beoordeling van individuele maatregelen met groen/oranje/rood in IVM2. Deze niveaus komen ook min of meer overeen met twee geografische niveaus: regionaal en lokaal. Op beide niveaus speelt ruimtelijke kwaliteit een rol want het is ook een factor in de beoordeling met groen-oranje-rood. In de werksessies wordt er door de deelnemers hun eigen interpretatie aan gegeven en daar heeft het dus niet dezelfde inhoud als in het ruimtelijk kwaliteitskader uit IVM1 (zie hoofdstuk 5). Deze twee interpretaties staan elkaar echter niet in de weg bij het bereiken van het resultaat. Dit geeft aan dat ruimtelijke kwaliteit een flexibel concept is.

Ik heb hierboven laten zien dat het ruimtelijk kwaliteitskader in het traject VVM-IVM1-IVM2 het eerste concrete resultaat was waarin inhoudelijke expertise en belangen verweven werden, zij het dat belangen door experts, via de analyse van interviews, indirect vertegenwoordigd werden. Het volledig verweven van belangen vraagt onderhandeling tussen vertegenwoordigers van deze belangen. Hoewel het ruimtelijk kwaliteitskader uit IVM1 zonder discussie over de inhoud gebruikt werd in IVM2 werd er bij de toepassing ervan ruim gelegenheid gegeven tot dit onderhandelen. Dit gebeurde namelijk bij de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ van de individuele maatregelen en toen bleek dat binnendijkse retentie in het pakket was opgenomen. Voor dat laatste was ruimtelijke kwaliteit irrelevant maar in de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ speelde het (meest impliciet) een belangrijke rol (zie hoofdstuk 5). Dat ruimtelijke kwaliteit door onderhandelen bereikt werd spreekt ook uit de opmerking van een projectgroep lid: ‘Je zou kunnen zeggen: als de regio het wil met het gebied, dan is dat voor mij per definitie ruimtelijke kwaliteit’⁸⁸.

Ook in andere projecten, zoals de al gestarte Ruimte voor de Rivier projecten en projecten in het kader van kustbeheer (Zwakke Schakels) was het bereiken van ruimtelijke kwaliteit een kwestie van onderhandelen, waarbij belangen met inhoudelijke expertise verweven worden. In de PKB Ruimte voor de Rivier wordt dit onderkend want ‘de concrete invulling van de criteria voor ruimtelijke kwaliteit wordt door de betrokken partijen bepaald. Ze kunnen zowel inhoudelijk, procesmatig als financieel van aard zijn’⁸⁹. Het bleek uit gesprekken met projectleiders in bovenstaande projecten dat de invulling van ruimtelijke kwaliteit voor een bepaalde locatie inderdaad met name door veel onderhandeling tot stand kwam, eventueel ondersteund door recente ontwikkelingen in digitale kaart- en schetstechnieken⁹⁰.

Gebruik van ruimtelijke kwaliteit kan een emergente synthese opleveren

In hoofdstuk 5 liet ik zien hoe in IVM1 het ruimtelijk kwaliteitskader tot stand kwam uit een beschrijving van ‘kwaliteiten’ en ‘dynamiek 2050’. Daaruit werden de ‘opgaven’ voor elk deeltraject van de Maasvallei geformuleerd. De opgaven zijn verwoord als ontwerp opdrachten en in termen van landschappelijke wensbeelden. Zo wordt er gesproken van ‘het strategisch inzetten van maatregelen’ voor het ‘garanderen van de ‘lege’ ruimte als contramal van de hoge verstedelijkingsdruk’, om ‘de veelzijdige lokale ruimtelijke agenda gestalte geven ingebed in een robuust blauw/groen kralensnoer’, voor ‘behoud en versterking van de Peel-

⁸⁸ heisessie projectgroep, 23 januari 2005, Maastricht

⁸⁹ Nota van Toelichting, Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (2006) p.25

⁹⁰ telefonische interviews: projectleider provincie Noord-Holland, 6 juni 2007; expert DHV, 11 juni 2007; projectleider provincie Gelderland, 4 juni 2007. Gesprek ambtenaar DG Water, 14 maart 2007, Enschede

horstmaas als een verborgen lint in stad en landschap' of voor 'een kwaliteitsoffensief in het 'afgekapte' gebied ten oosten van het Julianakanaal', en er moet gezocht worden naar 'intelligente en creatieve oplossingen die het summum zijn van meervoudig ruimtegebruik en die bijdragen aan het positioneren van Maastricht als een compacte, complete (woon)stad met Europese allure' (zie hoofdstuk 5). Het ruimtelijk kwaliteitskader schetst dus een beeld van het landschap als eenheid met kwaliteiten die niet af te leiden zijn uit de kwaliteiten die het landschap heeft voor afzonderlijke gebruiksfuncties of uit de afzonderlijke landschapselementen. Daarmee is in het ruimtelijk kwaliteitskader een emergente synthese bereikt: de kwaliteit van het landschap als geheel komt voort uit maar is niet de som van de kwaliteit van afzonderlijke delen. De beoordeling van de kwaliteit is dan ook uiteindelijk niet herleidbaar, niet kwantificeerbaar en subjectief: feiten, wensen en esthetisch oordeel zijn erin verweven.

Turnhout *et al.* (2007) laten zien dat dergelijke emergente begrippen ook in ecologie in gebruik zijn en dat zij als boundary object functioneren. Zij beschrijven ecologische indicatoren als 'relative and nested concept'⁹¹. 'Genest' omdat parameters geïntegreerd worden tot meerdere criteria, de combinatie waarvan op hun beurt de inschatting van ecologische kwaliteit leveren (de indicator). Op deze manier ' [...] it is often considered possible with a limited set of measurable parameters to make an assessment of an entity that is not directly measurable, for example nature quality'⁹². 'Relatief' omdat ecologische indicatoren niet waarde vrij zijn, net zomin als ruimtelijke kwaliteit dat is. Aan de ene kant komt dit voort uit het feit dat er verschillende wetenschappelijke meningen bestaan over de invulling van het begrip, aan de andere kant uit het feit dat deze indicatoren worden gebruikt voor de formulering, uitvoering en evaluatie van beleid. Dan vindt er namelijk overleg plaats tussen beleidsmakers en wetenschappers over de over de samenstelling en bepaling van ecologische kwaliteit om te zorgen dat de indicatoren binnen het beleidskader bruikbaar zijn. Op deze manier worden ecologische indicatoren gevormd door politieke voorkeuren en wetenschappelijke keuzes. Turnhout *et al.* (2007) betogen dat ecologische indicatoren daarmee boundary objects zijn. Zij laten ook zien dat de concrete invulling van ecologische indicatoren per geval onderhandeld moet worden. De flexibiliteit van het concept maakt dit mogelijk, waar een meer rigide benadering die was ontwikkeld (het Amoëbe model) niet werd gebruikt in de beleidspraktijk omdat deze flexibiliteit voor onderhandeling daar niet in besloten lag. Ecologische indicatoren hebben hiermee alle kenmerken die ruimtelijke kwaliteit ook heeft. In het gebruik van ecologische indicatoren ligt de nadruk op de evaluatie van beleidsmaatregelen; de toetsing of het beleid het gewenste effect heeft gehad vindt bij ruimtelijke kwaliteit (nog?) niet plaats.

6.8 Nationale integratie van regionale resultaten

Kun je nu met het voorgestelde interpretatiekader problemen die in IVM en andere voorbeelden zijn opgetreden beter begrijpen? Ik ben in 6.2 al uitgebreid ingegaan op de moeilijkheden die optraden bij het vinden van een manier om 'integratie' tot stand te brengen in het maatregelpakket in IVM. Dit is uiteindelijk opgelost met het gebruik van ruimtelijke kwaliteit, een boundary concept. Echter: de gevonden oplossing was toch niet aanvaardbaar voor het regionale bestuur vanwege de opname van retentie. Voor de inhoud van het advies was de invulling van de doelstelling 'veiligheid' cruciaal. De stuurgroep, de projectgroep en de deelnemers aan de werksessies hebben de concrete interpretatie van deze doelstelling herhaaldelijk ter discussie gesteld. Zij wilden weten of de verwachte verhoging van de afvoer

⁹¹ Turnhout *et al.* (2007) p.217

⁹² verwijzing naar Best and Haec (1984) in Turnhout *et al.* (2007) p.216

niet bovenstrooms opgevangen kon worden, zij wilden een afweging maken tussen de nadelen van een grotere kans op schade door overstroming plus een extra ronde graven in het landschap na de Maaswerken en de voordelen van risicovermindering (zie hoofdstuk 4). De opdrachtgever DG Water wilde deze discussie echter niet aangaan en daarom bleef de interpretatie van de doelstelling veiligheid 'het verlagen van de toekomstige maatgevende waterstand tot de huidige maatgevende waterstand'. Het hydraulische model dat gebruikt werd voor de toetsing van deze opgave is dan ook een voorbeeld van strikte partiële integratie van inhoudelijke expertise. Dat dit consequenties had voor de inhoud van het advies is al duidelijk. De waterstandsdoelstelling was bij uitstek een niet-flexibele doelstelling die geen ruimte bood om te onderhandelen: het is immers geaccepteerd dat het uit berekeningen blijkt of het maatregelenpakket hieraan voldoet. Toen de berekeningen uitwezen dat de regio meer maatregelen moest toestaan dan zij wensten was er daarom geen compromis mogelijk (behalve een tekst die dit verhult).

Het grote probleem in IVM was dan ook mijns inziens een falende bestuurlijke integratie tussen de regio en Den Haag. Deze heeft twee kanten. Ten eerste is er het verschil tussen de eigen belangen zoals het regionale niveau die zag en de wettelijke eisen en het afgesproken beleid waarvoor het nationale niveau zich verantwoordelijk voelde. Dit concretiseerde zich in het feit dat de stuurgroep het niet eens was met de noodzaak om aan de waterstandsdoelstelling te voldoen. Dit dilemma regionaal-nationaal heeft kenmerken van het zogenaamde NIMBY effect: de regio schuift het probleem af op het nationale niveau. Of het wenselijk zou zijn hierover te onderhandelen is een andere discussie, die ik hier buiten beschouwing laat (maar zie Wesselink, 2007 en Wesselink *et al.*, 2007).

Een tweede reden voor de moeizame integratie tussen regionaal en nationaal niveau is gebleken uit de discussies over andere integrale waterbeheerprojecten. Volgens mijn gesprekspartners gebeurt regelmatig dat er tussen lokale en/of regionale partijen met veel inspanning overeenkomst wordt bereikt waarna op regionaal respectievelijk nationaal niveau weerstand bleek te bestaan tegen de geformuleerde oplossing. Zo hebben 'de private partijen voortvarend de mogelijkheden aangepakt'⁹³ op lokaal niveau in het overleg op Tholen/St.Philipsland: zij zijn het eens geworden over één oplossing waar zij ook aan willen meebetalen. Echter, nu blijkt dat bestuurders en ambtenaren 'niet hebben zitten opletten'⁹⁴ tijdens het participatieve proces en sputteren zij tegen: 'dit komt er wel uit, maar of wij dit willen...?'⁹⁵. Een mogelijkheid om het op hoger niveau te regelen (in het kabinet) werd vervolgens tegengehouden in de ambtelijke top van het ministerie van V&W. Overigens zijn bestuurders en ambtenaren na deze ervaring wel wakker geworden: zij hebben toegezegd in de volgende gebiedsdiscussies beter op te letten. In de studie voor het tracé van de A76 waren lokale en regionale partijen, voornamelijk overheid maar ook maar ook georganiseerde belangenbehartiging, samen tot een ontwerp oplossing gekomen met voordelen voor alle partijen en met maatschappelijke voordelen als duurzaamheid en natuurontwikkeling. Echter: 'in Den Haag weten ze nu niet wat ze met dit meest gedragen voorstel aan moeten. Er wordt meer bereikt dan strikt genomen de opdracht was maar dit kost ook meer'⁹⁶. Om het voorstel te kunnen uitvoeren zouden budgetten van verschillende ministeries gecombineerd moeten te worden en dit is blijkbaar een brug te ver. Anders gezegd: de integratiemogelijkheden in Den Haag zijn onvoldoende om integrale resultaten in de regio recht te kunnen doen. Het lijkt mij dat de wenselijkheid van verbetering op dit punt wel duidelijk is.

⁹³ expert 5, workshop 'leren integreren' bij RWS DLB, Maastricht, 30 januari 2007

⁹⁴ expert 5, workshop 'leren integreren' bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁹⁵ *ibid.* expert 5

⁹⁶ expert 4, workshop 'leren integreren' bij RWS DLB, Maastricht, 30 januari 2007

Deze voorbeelden laten zien dat integratie van inhoudelijke expertise en belangen kan lukken op lokale en/of regionale schaal maar dat dit nog niet wil zeggen dat het nationale niveau ook geïntegreerd is in de projectresultaten. De ondervonden moeilijkheden kunnen uitgelegd worden in termen van (verschuivende) opvattingen over respectievelijke rollen en de daaraan verbonden machtsposities: 'in deze voorbeelden raakt de overheid de regie kwijt en dat willen ze niet. Een ambtenaar op rijksniveau heeft best veel macht, maar de samenleving wil dingen anders organiseren. Dit zal wel verder veranderen, maar er is een cultuuromslag nodig en dat kost tijd'⁹⁷. Rolopvatting en machtsposities beïnvloeden de uitkomst van de verweving van inhoudelijke expertise en belangen op het niveau van een project maar ook op het nationale niveau. In navolging van Hoppe (1983) meen ik dat zo'n regionaal project op nationaal niveau beschouwd kan worden als ontwerp van deelbeleid⁹⁸. Daarmee is het besluit echter nog niet genomen dat dit ontwerp ook uitgevoerd gaat worden. De verweving tussen nationale en regionale schaal verloopt blijkbaar nog niet zonder slag of stoot want de regionale ontwerpen worden niet zelden afgekeurd ook als zij het resultaat zijn van succesvolle regionale integratie. Deze processen van integratie verlopen voor elke situatie anders. Ik bekijk in het volgende hoofdstuk of er algemene lessen te leren zijn uit de beschreven voorbeelden. Ik betrek daarbij naast de analyse in dit hoofdstuk ook een selectie uit de wetenschappelijke literatuur.

⁹⁷ expert 4, workshop 'leren integreren' bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁹⁸ gesprek met Rob Hoppe, Enschede, 9 maart 2007

Hoofdstuk 7 Leren integreren

Naar aanleiding van mijn analyse van integreren in waterbeheerprojecten heb ik in hoofdstuk 6 laten zien dat succesvolle integratie meer waarschijnlijk is als de doelstelling en/of werkwijze van een project flexibel zijn, omdat onderhandeling tussen relevante sociale groepen een belangrijke voorwaarde is voor integreren. Ik concludeerde dat dit principe in de concrete resultaten van een project op de volgende manier uitgevoerd kan worden:

- a. er wordt met de belanghebbenden een maatschappelijke doelstelling geformuleerd die functioneert als boundary object;
- b. inhoudelijke expertise en belangen worden door uitwisseling en onderhandeling in concrete resultaten verweven;
- c. er wordt gestreefd naar emergentie en synthese in de resultaten: het geheel is meer dan de som van de samenstellende delen, die in het resultaat niet te herkennen zijn.

Met deze benadering wordt recht gedaan aan het karakter van integratie als verweving van feiten en waarden. De vraag die vervolgens voor de hand ligt is hoe je ervoor kunt zorgen dat bovenstaande benadering gevolgd wordt. Oftewel: hoe kun je het proces van integratie goed laten verlopen? Uit de veelheid aan ervaringen die naar boven kwamen in de bijeenkomsten met projectleiders en experts uit integrale waterbeheerprojecten blijkt dat hier geen eensluidende of complete antwoorden op bestaan. Ook de literatuur die ik in dit hoofdstuk 7 verwerk geeft aan dat elke situatie een eigen benadering vraagt. Een recept voor gegarandeerd succes kan daarom niet gegeven worden. Ik beperk mij dan ook tot het aangeven van een vruchtbare benaderingen van dit probleem: beschouw elk project als experiment en als leerproces. Dit wil niet zeggen dat er geen handboeken zijn die meer gedetailleerde tips voor de uitvoering van dergelijke projecten bestaan, integendeel. Ook daarom volsta ik hier met hoofdlijnen en verwijst graag voor details naar de bestaande literatuur.

7.1 *Integreren als proces*

Voor het opzetten en begeleiden van een integraal waterbeheerproject zijn de twee soorten expertise nodig die in hoofdstuk 6 onderbelicht zijn gebleven: bestuurlijke expertise en expertise over sociale processen. Activiteiten als het ‘vertalen’ van inhoudelijke expertise in voor bewoners begrijpelijke taal, het creëren van gezamenlijke beelden en het gebruiken van innovatieve vormen van overleg zoals snelkooksessies en werksessies zijn er voorbeelden van. Ik heb in hoofdstuk 5 laten zien hoe beide soorten expertise zijn ingezet in IVM. In de expertbijeenkomsten kwam dit onderwerp ook aan de orde. Een van mijn gesprekspartners zag haar rol als het inbrengen van deze expertise. Hoewel zij zelf inhoudelijke expertise op het gebied van ecologie zou kunnen inbrengen, vroeg zij anderen om specifieke inhoudelijke kennis in te brengen; zij paste dus een scherpe scheiding tussen de inbreng van inhoudelijke expertise en van procesexpertise toe. Zij formuleerde haar rol als volgt: ‘Het gaat vooral om de kennis die ik heb opgebouwd om zo’n planproces zo goed mogelijk te laten verlopen. De essentie hiervan is om te weten wie je op welk moment erbij moet betrekken. Daarvoor moet je bij elke stap goed nadenken wie er iets van mag vinden, en hoe je iedereen een richting op

kan krijgen die bij het project past'¹. In deze uitspraak klinkt de bevindingen door van Turnhout & Leroy (2004) in hun literatuuronderzoek naar beoordelingscriteria voor participatieve processen. Zij benadrukken 'het problematische karakter van eenduidige implementatie van een participatiemethode en het belang van context en van concrete praktijken'². Daarom concluderen zij dat 'een lijst van (verondersteld universele en concrete) succes- en faalfactoren voor participatiepraktijken geen recht kan doen aan de contingentie en contextafhankelijkheid van participatiepraktijken en hun uitkomst'³.

De stap voor stap benadering van de procesplanning kwam in veel verhalen terug. Ook bovenstaande tekst van Turnhout & Leroy (2004) benadrukt 'de contingentie en contextafhankelijkheid van participatiepraktijken en hun uitkomst'⁴. Er is blijkbaar alertheid nodig is om op elk moment de juiste beslissingen te nemen. 'Een goed proces ontstaat uit de juiste personen, toevalligheden en 'magische momenten'. Je kunt dit echter een handje helpen en toevalligheden meer kans te bieden door een goed proces te organiseren. [...] Er zijn weinig ideale deelnemers, maar met een goed proces kun je veel sturen'⁵. Het belang van communicatie voor een goed procesverloop werd regelmatig genoemd door mijn gesprekspartners. Volgens een van de experts verliep deze integratie 'door communicatie en verbeelding: 'Wil je integreren dan moet je belangstelling voor elkaars disciplines hebben'⁶. Een andere expert benadrukte het belang van communicatie 'op gelijkwaardig niveau' voor een succesvol integratieproces, nodig om 'in een omgeving met meerdere actoren begrip te kweken voor elkaars belangen'⁷.

Het beschouwen van projecten als experimenten en leerprocessen doet recht aan de noodzaak van onderhandelen over doelstellingen en/of oplossingen die uitgebreid in voorgaande hoofdstukken is besproken en aan de daaruit volgende noodzaak een stapsgewijze aanpak toe te passen. Dit kan ook vastgesteld worden uit het verloop van het traject VVM-IVM1-IVM2 (zie 7.2.2). In de Nederlandse beleidspraktijk worden beide imperatieven al geruime tijd onderkend en in de praktijk gebracht door middel van participatieve processen en interactieve besluitvorming. In hoofdstuk 1 gaf ik een overzicht van de manieren waarop hierover in de Nederlandse beleidspraktijk gedacht wordt en van de terminologie die in gebruik is. Hier vat ik wetenschappelijke inzichten over leer- en onderhandelingsprocessen samen en bekijk ik hoe er in het traject VVM-IVM1-IVM2 geleerd werd. Dat er onderhandelt moet worden in dit soort projecten is mijns inziens voldoende besproken in voorgaande hoofdstukken. Ik sluit het hoofdstuk, en het proefschrift, af met aanbevelingen hoe er beter geleerd kan worden in het Nederlandse waterbeheer.

7.2 Integrale projecten zijn leer- en onderhandelingsprocessen

IVM2 is het laatste stadium in een proces dat is gestart als VVM, doorging als IVM1 en werd besloten met IVM2. Elk van deze projecten heeft kenmerken van een klassiek of gesloten besluitvormingsproces⁸. Een gesloten proces wordt gekenmerkt door verschillende stappen, die van te voren gepland worden door de projectorganisatie en volgens een tijdschema na

¹ expert 5, workshop 'leren integreren' bij RWS DLB, Maastricht, 30 januari 2007

² Turnhout & Leroy (2004) p.22

³ *ibid.* p.23

⁴ *ibid.* p.23

⁵ expert 5, workshop 'leren integreren' bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

⁶ presentatie expert landschapsarchitect, NCR-OLMR studiedag, Zwolle, 12 december 2006.

⁷ presentatie externe projectleider, NCR-OLMR studiedag, Zwolle, 12 december 2006

⁸ Pröpper & Steenbeek (1998)

elkaar uitgevoerd worden. Als eerste wordt een probleemdefinitie en een probleemanalyse gemaakt. Daarna wordt het probleem grondig bestudeerd en worden alternatieve oplossingen geïdentificeerd. Het alternatief dat het beste voldoet wordt als oplossing gekozen. Hoewel er in verschillende stadia andere partijen bij betrokken kunnen worden, is de organisatie van een gesloten besluitvormingsproces hiërarchisch, de planning centraal en de regie strak. Op deze manier probeert de organisator het proces te beheersen.⁹

Volgens deze klassieke zienswijze is het resultaat van dit proces optimaal, want op rationele en objectieve manier tot stand gekomen. Als de juiste kennis en afwegingsmethode beschikbaar is, hoef je alleen bovengenoemde stappen uit te voeren en volgt de beste oplossing. Dat een en ander in de praktijk niet zo verloopt, vooral op het moment dat een besluit genomen moet worden, is al wel duidelijk. De beheersbaarheid gaat onder andere door het betrekken van steeds meer partijen in snel tempo achteruit.¹⁰ Dat RWS zich van deze problemen bewust is, blijkt uit hun aandacht voor interactieve beleidsvorming in projecten als IVM2. Zo brengt de RIZA teamleider in IVM2 zijn expertise over integrale planvorming in.

Hoezeer de praktijk weerbarstig is ten opzichte van de procesplanning blijkt op een aantal manieren. Zo zijn VVM, IVM1 en IVM2 alle begonnen met de aanname dat de oplossing gevonden zou worden voor het einde van het project. Terwijl de projecten bezig waren bleek dit niet te lukken. Het is te simpel om dit af te doen als slechte projectplanning, hoewel een te optimistische inschatting van de benodigde tijd wel een gezamenlijk kenmerk is. Zowel in VVM als in IVM1 is de doelstelling retrospectief aangepast aan het bereikte resultaat (zie hoofdstuk 2), en ook IVM2 levert uiteindelijk een minder vergaand resultaat dan van tevoren de bedoeling was. Met name in IVM1 wordt gezocht naar de methode die de benodigde antwoorden voor de afweging kan leveren: eerst beweegt het project zich in de richting van een sectorale multi-criteria analyse, later komt het thema 'ruimtelijke kwaliteit' als doelstelling erbij en wordt ruimtelijke kwaliteit het criterium om alternatieven te toetsen. De bestuurders zijn echter niet tevreden over de uitkomsten en de manier waarop deze bepaald werden. Het doel van IVM2 is het nemen van een bestuurlijke beslissing, net als in IVM1, maar toen was het proces nog niet ver genoeg gevorderd. Het traject VVM-IVM1-IVM2 heeft dus als geheel de kenmerken van één besluitvormingsproces, waarin het accent steeds verder richting besluit komt te liggen. Vanwege de financiële en bestuurlijke context worden op een gegeven moment resultaten verwacht, en moet tijdens het proces een goede balans tussen vrijheid en planning gevonden worden.¹¹ Vandaar dat in IVM1 wel een rapport geproduceerd wordt, terwijl ook al is besloten om verder te gaan met het onderzoek.

Vanuit de klassieke visie lijkt het alsof de projecten niet goed verlopen: de doelstellingen worden niet gehaald in de tijd die ervoor beschikbaar is, er komen doelstellingen bij, de gekozen methoden blijken niet te voldoen, bestuurders nemen schijnbaar irrationele posities in en stellen eisen die niet overeen komen met de doelstellingen, etc. Deze 'fouten' kunnen echter ook positiever geïnterpreteerd worden, namelijk als input in een leerproces. Verschillende mensen die aan IVM2 deelnamen, hebben laten blijken zich bewust te zijn dat hier een leerproces gaande was. In de opdracht, de opzet, de uitvoering en de verslaglegging van de projecten wordt hieraan echter niet expliciet aandacht geschonken. In de rapportage wordt gedaan alsof het rationele, gesloten processen zijn: de doelstellingen zijn behaald, doodlopende sporen worden niet als zodanig (h)erkend, de nadruk wordt gelegd op inhoudelijke onderbouwing, etc.

⁹ Wackers *et al.* (1997) p.43

¹⁰ Edelenbos (1998)

¹¹ Wackers *et al.* (1997) p.43

Het is niet verbazingwekkend dat de organisatoren van VVM in 1998 zich vergisten als zij dachten met een inhoudelijke interne studie een oplossing te vinden voor het toekomstige hoogwaterbeheer in de Maas. Meijerink stelt namelijk: ‘Het vraagstuk van rivierverruiming wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit en onzekerheid. Dat komt door de betrokkenheid van drie bestuursniveaus, de veelheid en diversiteit aan betrokken maatschappelijke organisaties en de uiteenlopende belangen die deze vertegenwoordigen. Behalve sociale onzekerheden over de probleempercepties van deze partijen en het door hen te vertonen (strategisch) gedrag, bestaan belangrijke inhoudelijke onzekerheden. Met welke klimaatverandering moet rekening worden gehouden, wat betekent dat vervolgens voor de rivierafvoeren en in welke mate dragen rivierverruimende maatregelen bij aan een daling van de waterstanden?’¹²

Vanwege deze complexiteit en onzekerheid gebeuren in de projecten onverwachte dingen: deelnemers zijn het niet eens met de aanpak of zelfs niet met het project op zich, de nationale beleidscontext verandert, maatregelen blijken veel meer of minder effect te hebben dan gedacht, een belangrijke partij blokkeert de besluitvorming, etc. Hierop moet ter plekke gereageerd worden, en vaak vraagt dit om een verandering van aanpak. Bij een rigide projectplanning is voor zo’n aanpassing niet of nauwelijks plaats, en dan gaat de kans voor verbetering voorbij. Bij een andere aanpak, die wel reageert op de veranderde omstandigheden, wordt het besluitvormingsproces volgens Leeuwis & Van den Ban een leerproces: ‘Op basis van dit doorgaande leerproces kunnen mensen identificeren welke vraagstukken belangrijk zijn en welke problemen aangepakt moeten worden, en kunnen zij gaandeweg de benodigde inzichten en ervaringen verzamelen om conclusies te kunnen formuleren, die achteraf als ‘besluit’ kunnen worden aangemerkt’¹³.

7.2.1 Leer- en onderhandelingsprocessen

In tegenstelling tot veel auteurs binnen de communicatiewetenschappen maken Leeuwis & Van den Ban (2004) machtsverschillen tot een centraal punt in hun analyse van besluitvormingsprocessen. Volgens hen leidt het ontkennen van machtsverschillen tot veel mislukkingen doordat conflicten niet opgelost of anderszins productief gebruikt worden. Hun beschrijving van een besluitvormingsproces als chaotisch en onvoorspelbaar proces waarin het verband tussen inhoud en proces gegarandeerd moet worden sluit aan bij de beschrijving van besluitvormingsprocessen door Edelenbos *et al.* (2002) (zie hoofdstuk 1). Dit geldt ook voor details zoals de rol van onderzoek of het emergente karakter van randvoorwaarden. De centrale stelling van Leeuwis & Van den Ban (2004) is dat besluitvormingsprocessen altijd gezamenlijk leer- en onderhandelingsprocessen zijn, of je dat nu wilt of niet. Een projectleiding kan dus niet kiezen om leer- en onderhandelingsprocessen te laten optreden, zij kan slechts kiezen of hun project ook op deze manier beschouwd en aangepakt wordt¹⁴. Met andere woorden: het is mogelijk om te kiezen voor een gesloten projectaanpak (zie hoofdstuk 1) maar daarmee ontken je het karakter van dit soort processen. Een opmerking als ‘onderhandelen is er bij mij niet bij’¹⁵ gaat ervan uit dat er wel een keuze is maar deze ontkenning kan in het licht van de stelling van Leeuwis & Van den Ban (2004) en van mijn bevindingen in hoofdstuk 6 alleen contraproductief werken: integratie ontstaat juist door onderhandeling. Het opstellen van punten waaraan een leerproces moet voldoen om als

¹² Meijerink (2004)

¹³ Leeuwis & Van den Ban (2004)

¹⁴ Leeuwis & Van den Ban (2004) noemen een derde kenmerk, n.l. het bouwen van netwerken. Dit punt heb ik echter niet bestudeerd.

¹⁵ RIZA teamleider, kernteam overleg 14 mei 2004, Roermond

zodanig benoemd te mogen worden is in hun visie dan ook onzinnig, want het is altijd een leerproces. Wel kan een beoordeling gemaakt worden in hoeverre gezamenlijk leren een kans krijgt in het proces. Zij zeggen in feite dat de hechting tussen inhoud en proces waarnaar Edelenbos *et al.* (2000) op zoek zijn, bereikt kan worden door te (h)erkennen dat besluitvormingsprocessen gezamenlijke leer- en onderhandelingsprocessen zijn. Hieronder ga ik op beide aspecten in voor zover van direct belang voor dit onderzoek.

Vanuit de visie van Leeuwis & Van den Ban (2004) kunnen besluitvormingsprocessen het beste ondersteund worden door de in gang gezette leerprocessen te stimuleren. Wat dit leren inhoudt, leggen Argyris & Schön (1996) uit¹⁶. Volgens hun model speelt leren zich op drie verschillende niveaus af.

1. Het eerste niveau betreft het leren over het probleem dat ter discussie staat. In VVM wordt bijvoorbeeld kennis over het gebied verzameld, en een rivierkundig model opgezet. Ook het leren over posities van andere partijen valt onder dit niveau van leren.

2. Op het tweede niveau van leren worden de aannames achter de vraagstelling ter sprake gesteld en eventueel gewijzigd als zij niet meer voldoen. Een aanzet hiertoe vond plaats in IVM2 toen deelnemers aan de werksessies de vraag stelden of de Maasvallei überhaupt wel op de schop moet, of dat op een andere manier met de verwachte schade omgegaan kan worden. Het leerproces kwam echter niet op gang, omdat de projectorganisatie geen ruimte maakte voor deze discussie of voor het tijdig vergaren van de informatie die nodig was om deze discussie te voeren.

3. Het derde niveau betreft 'leren over leren', dat wil zeggen aandacht besteden aan de manier waarop leerprocessen verlopen. Edelenbos *et al.* (2000) en De Bruijn *et al.* (2002) leveren op dit niveau een bijdrage: zij zijn op zoek naar verbeteringen in processen van besluitvorming. Hun suggesties zijn echter op praktijkervaringen gebaseerd en theoretisch nauwelijks onderbouwd, iets waar Leeuwis & Van de Ban (2004) wel aandacht voor hebben. Essentieel voor het interpreteren van bovenstaande punten is het onderscheid tussen individueel leren en groepsleren. Individueel leren (het eerste niveau) vindt altijd plaats. Dit is de alledaagse invulling van het begrip 'leren': het inwinnen en verwerken van informatie. Waar 'leren' een interessant concept wordt in het verband van dit onderzoek is wanneer leren gezamenlijk gebeurt en/of op het tweede en derde niveau. Ik zal in 7.2.2 laten zien op welke manieren blijkt dat het traject VVM-IVM1-IVM2 een gezamenlijk leerproces was.

Het beschouwen van besluitvorming als gezamenlijk leerproces is echter niet voldoende want hiermee wordt nog geen aandacht besteed aan de optredende conflicten en machtsverschillen. Besluitvormingsprocessen zijn ook onderhandelingsprocessen, en moeten dan ook als zodanig ingericht worden. Leeuwis & Van den Ban (2004) laten zien dat het succes van een besluitvormingsproces afhangt van een goede uitvoering van beide processen: effectief leren is niet mogelijk zonder effectief conflictmanagement, en *vice versa*. Ook over onderhandelingen heeft theorieontwikkeling plaatsgevonden. Leeuwis & Van den Ban (2004) verwijzen hiervoor naar Pruitt & Carnevale (1993) en Aarts (1998). Deze auteurs onderscheiden 'distributieve onderhandelingen' en 'integratieve onderhandelingen'¹⁷. In distributieve onderhandelingen nemen partijen onveranderlijke posities in en proberen een voor henzelf zo gunstig mogelijke uitkomst te behalen. Dit soort onderhandelingen lossen de bron van de conflicten niet op, en het is waarschijnlijk dat het bereikte compromis geen stand houdt. Het is wel de meest voorkomende manier waarop in beleidsprocessen onderhandeld wordt. Onderhandelingen die erop gericht zijn de standpunten naar elkaar toe te brengen, heten 'inte-

¹⁶ Zij laten ook van andere theorieën over leren de relevantie voor besluitvorming zien, maar het voert, ver deze allemaal hier te bespreken.

¹⁷ Leeuwis & Van den Ban (2004) p.169; vertaling mij voorgesteld door Leeuwis in e-mail van 1 mei 2007

gratief'. Hier wordt naar een gedeelde probleemdefinitie toegewerkt door een gezamenlijk leerproces. Hoppe (1983) maakt hetzelfde onderscheid tussen onderhandelingen met een compromis als resultaat en onderhandelingen met een synthese als resultaat. Volgens de onderhandelingstheorie beschreven door Leeuwis & Van den Ban (2004) gelden de volgende voorwaarden voor een succesvolle integratieve onderhandeling:

- er zijn uiteenlopende belangen;
- deelnemers zijn afhankelijk van elkaar om het probleem op te lossen;
- de belangrijkste partijen moeten kunnen communiceren;
- er moet institutionele ruimte zijn voor de uitkomsten van de onderhandeling.¹⁸

Een effectief leer- en onderhandelingsproces is niet mogelijk als er geen ruimte is voor aanpassingen in een oorspronkelijk projectplan. Niet alleen de doelstellingen moeten veranderd kunnen worden, ook het tijdschema en de in te brengen expertise moeten aangepast kunnen worden aan de tijdens het project ontstane situatie. Dit wil niet zeggen dat geen goede voorbereiding vereist is, en al helemaal niet dat het proces aan zichzelf kan worden overgelaten. Er is juist meer aandacht vereist voor het management van het proces in vergelijking met een volgens strakke planning uitgevoerd project, onder andere om signalen dat niet alles naar wens verloopt te kunnen opvangen en erop te kunnen reageren. Het is echter naïef om te veronderstellen dat een gezamenlijk leer- en onderhandelingsproces, mits goed begeleid, altijd leidt tot een breed gedragen resultaat. Belangentegenstellingen blijven bestaan en als deze te groot zijn is geen overeenstemming mogelijk.

7.2.2 Leren in het traject VVM-IVM1-IVM2

Het traject VVM-IVM1-IVM2 heeft met name als geheel van op elkaar aansluitende projecten kenmerken van een leer- en onderhandelingsproces. Noch de afzonderlijke projecten noch de serie zijn echter als zodanig opgezet. Tegelijkertijd zijn met name in IVM2 wel elementen in de opzet aan te wijzen die binnen een open leerproces passen. Hierdoor ontstaan spanningen tussen de opzet en de realiteit van het proces aan de ene kant, en tussen de globale opzet en details van de aanpak aan de andere kant.

De opzet en aanpak van VVM is een duidelijk voorbeeld van een gesloten benadering waarin wel geleerd werd maar bijna uitsluitend in de alledaagse betekenis, het eerste niveau van Argyris & Schön (1996). Door de opzet als interne RWS studie was er nauwelijks een mogelijkheid op andere niveaus te leren. In VVM ging het vooral om inhoudelijk leren over het onderwerp van de studie, hoogwater in de Maas. Het betrof verder vooral individueel leren. De expert rivierkunde die in IVM2 zoveel specifieke expertise over de Maas had was vanaf het begin van VVM betrokken bij de projecten. Hij benoemde zelf zijn leerproces als 'voortborduren op wat we uit VVM al hadden'¹⁹. Ook 'borduurde hij voort' op ervaringen elders in het land: voor de opzet van het software pakket IVM-BOS werd gekeken naar de 'bruikbaarheid van het IVR-instrumentarium, o.a. IVR-BOS'²⁰ en naar de noodzakelijke aanpassingen en uitbreidingen'²¹. Hiermee profiteerde VVM dus van gemeenschappelijk leren van rivierkundigen onderling voor de aanpassingen en uitbreidingen aan de gebruikte rivierkundige software.

¹⁸ Leeuwis & Van den Ban (2004) p.172 (mijn vertaling)

¹⁹ interview expert rivierkunde, 20 april 2005 in de trein Sittard-Utrecht

²⁰ IVR = Integrale Verkenning Rijntakken, het equivalent van IVM voor het bovenstroomse deel van de Rijn.

²¹ VVM Definitiestudie (1998) p.1-2

In IVM1 werd niet alleen geleerd met betrekking tot de inhoud, bijvoorbeeld het uitzoeken van de potentiële effecten op landbouw, maar ook over de relatie van de inhoud met (bestuurlijk) draagvlak. Het zijn bestuurlijke afwegingen waarom de projectgroep besloot dat de multicriteria analyse niet voldeed, en vanwege bestuurlijke afwegingen werden ruimtelijke kwaliteit en internationale aspecten zo belangrijk. Omdat de oorspronkelijke paradigma's ter discussie werden gesteld gedurende het project en er als gevolg daarvan aanpassingen werden gemaakt in de aanpak had IVM1 kenmerken van een open leerproces terwijl hier in de planning geen rekening mee werd gehouden. Daarmee werd ook op het tweede niveau van Argyris & Schön (1996) gezamenlijk geleerd. In het IVM1 hoofdrapport wordt echter alleen de uitkomst van het project gepresenteerd: de effectentabel, de verschillende pakketten en een beschrijving van de uiteindelijke toetsmethode. Uit de IVM1 achtergrondrapporten zijn ook de (achteraf) doodlopende wegen te reconstrueren. Daar zijn alternatieve strategieën voor het samenstellen van maatregelpakketten te vinden en alternatieve manieren om de maatregelpakketten te beoordelen die uiteindelijk niet (expliciet) werden gebruikt. De redenen waarom deze afvielen worden niet uitgelegd, terwijl juist hieruit lessen geleerd kunnen worden. Dat de geschiedenis van het project achteraf effectief is herschreven, blijkt uit de eerste reactie van de projectleider op de vraag naar de reden van de alternatieven: hij herinnerde zich niet dat alternatieve benaderingen geprobeerd waren. Op deze manier wordt leren van de procesaanpak (het derde niveau) bemoeilijkt: het leerproces is weggeschreven uit de belangrijkste documenten en daarmee, zo lijkt het, ook uit de herinnering.

Het leren op het derde niveau in IVM1 heeft de opzet van IVM2 duidelijk beïnvloed. Bij het plannen van het project werd er geen rekening gehouden met eventuele benodigde aanpassingen, maar de boodschap van de projectleiding bij aanvang van de werksessies was open: 'het is ùw project'. Dit gaf de deelnemers wellicht de indruk dat het hun onderzoek zou worden, ondersteund door het projectteam. Toen de deelnemers echter met hun ideeën kwamen over de aanpak van hoogwaterbeheer langs de Maas bleek dat deze voor een goort deel niet in de ideeën van de projectleiding pasten. Sommige deelnemers wilden wachten tot bovenstrooms al het mogelijke was gedaan of in ieder geval tot studies zouden uitwijzen wat daar mogelijk is. Anderen wilden overwegen de eventuele overstromingsschade te vergoeden in plaats van 'het Maasdal op de schop' te nemen en vroegen om een kosten-baten analyse. De respons van de projectleider kwam erop neer dat deze benaderingen niet binnen de opdracht van DG Water pasten. Deze was namelijk: 'nadere selectie en concretisering [...] van de meest geschikte maatregelen, om de Maas ook in de toekomst de toenemende rivierafvoer te kunnen laten verwerken.'²² Het bleek dus dat de flexibiliteit die nodig was voor een gezamenlijk leer- en onderhandelingsproces beperkt aanwezig was. Op het niveau van aannames en randvoorwaarden, oftewel het tweede niveau van leren was er dus minder ruimte dan de deelnemers aan de werksessies wilden en ook minder ruimte dan zij in eerste instantie hadden kunnen denken.

In IVM2 zijn een aantal momenten aan te wijzen waar een verandering van aanpak voor de hand had gelegen naar aanleiding van de reacties van de deelnemers aan werksessies, de projectgroep en de stuurgroep; in 7.3 bespreek ik enkele. Als het bereiken van draagvlak een belangrijke doelstelling is, zoals in IVM2, betekent gebrek aan aanpassing een vergroting van het risico dat de verweving van belangen niet goed verloopt: degenen die geen invloed hebben kunnen uitoefenen, herkennen zich niet meer in de gang van zaken. Als een projectleiding aan het oorspronkelijke projectplan vasthoudt ligt het dan ook in de verwachting dat het niet tot implementatie van de voorstellen zal komen, zelfs als een besluit daartoe formeel wel

²² IVM2 Plan van Aanpak, memo PG IVM 2 – 2003/02

genomen wordt. Een vereiste voor volledige integratie is dus het expliciet aandacht besteden aan het leerproces dat optreedt in besluitvormingsprocessen. Het kernteam is de discussie over de uitgangspunten voor het proces uit de weg gegaan (zie hoofdstuk 4). Zij hebben de voor- en nadelen van open en gesloten processen niet afgewogen en geen expliciete keuze gemaakt voor één van de twee. Daardoor zijn open proceselementen terecht gekomen in een gesloten procesopzet. De Bruijn *et al.* (2002) zeggen het op een andere manier: ‘het [open] proces wordt beheersbaar gemaakt met behulp van [gesloten] projectmatige technieken’. Zij beschrijven dit als één van de valkuilen van het procesdenken: ‘procesmanagement wordt in de mal van klassieke managementstijlen gegoten’. Uiteindelijk ‘is er pas iets bereikt als het tot uitvoering komt’²³, en daar lijkt het voorlopig niet op bij IVM.

7.2.3 Het opzetten van een leer- en onderhandelproces

Er bestaan vele handboeken met aanwijzingen en praktische tips voor het concreet vormgeven van interactieve (besluitvormings)processen. Edelenbos *et al.* (2000) noemen de volgende aandachtspunten:

- voorkomen van voor het beleidsproces irrelevante analytische uitkomsten: te bereiken door inhoudelijke flexibiliteit, overeenstemming over onderzoeksvragen en transparantie over onderzoeksmethoden, aannames en uitkomsten;
- voorkomen van een rapporten wedloop door gebrekkige afstemming en samenwerking: te bereiken door binnen het project gedeeld opdrachtgeverschap, en het overlaten van afwegingen aan de deelnemers;
- voorkomen van obstructie door actoren wier belangen onvoldoende zijn meegenomen: te bereiken door uit te gaan van principiële gelijkheid van alle belangen in het proces, en door winnaars en verliezers steeds in kaart te brengen;
- voorkomen van ‘bias’ ten gunste van de ‘startoplossing’: te bereiken door een onafhankelijk procesbegeleidingsteam op te stellen;
- voorkomen van een te doelzoekend proces [d.w.z. waar het lang onduidelijk is wat de bedoeling is]: te bereiken door af te spreken wat het eindproduct moet zijn, maar deze afspraak ook tussentijds bij te kunnen stellen.

Bekend zijn ook de veertien principes voor de inrichting van een open besluitvormingsproces van De Bruijn *et al.* (2002) (Kader 6).

Hoewel deze lijsten helpen belangrijke punten niet over het hoofd te zien, moeten zij niet als recept gebruikt worden. Zo gaat de manier waarop De Bruijn *et al.* (2002) hun lijst formuleren in de richting van een (gesloten) voorschrift. Dit is strijdig met het belangrijkste idee van een open aanpak, namelijk aanpassen aan de omstandigheden en leren van de ervaring. Meijerink (2004) laat zien hoe een proces dat ik als gesloten beschouw (de PKB Ruimte voor de Rivier) toch redelijk scoort op de ontwerpprincipes van De Bruijn. Hij geeft daarmee een concreet voorbeeld waaruit het beperkte nut van zulke lijsten blijkt. Ook in de al eerder genoemde tekst van Leeuwis & Van den Ban (2004) besteden de schrijvers veel aandacht aan praktische tips. Vele tientallen andere handboeken zijn beschikbaar, meer of minder uitgebreid en meer of minder theoretisch onderbouwd.²⁴ Hiermee kan geleerd worden van door anderen

²³ wethouder & ambtenaar, evaluatiesessie traject B, Venlo, 30 maart 2006

²⁴ Deze publicatie uit 2005 van het HarmoniCOP project is een van de recentste toevoegingen, gericht op watermanagers die publieke participatie moeten vormgeven bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water: Learning together to manage together. Improving public participation in water management. Gefinancierd door de European Commission, project EVK1-CT-2002-00120

opgedane ervaringen, maar het is belangrijk dat de aanbevelingen uitgaan van een open proces als zij gebruikt worden om volledige integratie te bereiken.

Openheid	1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.
Bescherming core values	2. Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.
	3. Transparantie van proces en procesmanagement.
	4. De centrale belangen van partijen worden beschermd.
Voortgang	5. Commitment aan het proces, niet aan het resultaat.
	6. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld.
	7. Het proces kent exit-regels.
	8. Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces.
	9. Het proces kent een zware personele bezetting.
	10. De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces.
Inhoud	11. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.
	12. Command and control wordt als aanjager van het proces benut.
	13. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.
	14. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Kader 6 Ontwerpprincipes voor een procesbenadering (De Bruijn *et al.*, 2002)

In mijn ogen is de expliciete intentie van de opdrachtgever en opdrachtnemer echter de belangrijkste voorwaarde voor het opzetten van een proces dat tot volledige integratie moet leiden. Ook als dan in de details ‘fouten’ gemaakt worden, kan het proces als geheel een leer- en onderhandelingsproces zijn omdat de houding van de organisatie open en flexibel is. Het omgekeerde is namelijk ook waar: een project kan heel goed allerlei technieken toepassen die bij een open proces horen, maar geen feitelijke interactie en meedenken toelaten. Dit is één van de valkuilen van het procesdenken die ik al eerder noemde: de bewegingen wel uitvoeren, maar alleen voor de vorm.

7.3 Een leerperspectief op succes en falen in integraal waterbeheer

In hoofdstuk 6 heb ik de verweving van inhoudelijke expertise en belangen uitgebreid besproken. Het onderkennen van het feit dat zulke projecten leer- en onderhandelingsprocessen zijn betekent dat expertise op het gebied van vormgeving en begeleiding van besluitvormingsprocessen onmisbaar is voor een optimaal verloop van dit soort complexe projecten. Daarbij gaat het niet in eerste instantie om het toepassen van werkmethoden die een beter verloop van bijeenkomsten beogen (facilitatie), hoewel deze een goed verloop zeker bevorderen. Expertise op het gebied van processen gaat vooral om het begeleiden van de strategische en tactische keuzes die de projectleiding al dan niet samen met relevante sociale groepen maakt. Het initiëren van gezamenlijke reflectie over uitgangspunten, doelstellingen en verloop van het proces maakt hier deel van uit. Het is belangrijk dat aan de rol van procesbegeleider aandacht gegeven wordt. De projectleider lijkt de meest voor de hand liggende persoon om deze rol op zich te nemen, maar hierdoor treedt verstreming van rollen op en dit is dus niet verstandig. De rol van procesbegeleider kan beter vervuld worden door dit als aparte functie in het project in te vullen.

Terwijl inhoudelijke en bestuurlijke expertise ruimschoots ingebracht werden door degenen die aan IVM2 hebben meegewerkt, geldt het tegendeel voor expertise op het vlak van procesbegeleiding (expertise op het gebied van facilitatie is wel benut). Hoewel RWS DLB met IVM2 voor een relatief vernieuwende aanpak heeft gekozen, met name wat betreft de inbreng van de regio, kwam het project toch daardoor als gemeenschappelijk leer- en onderhandelingsproces niet goed uit de verf. Dit heeft consequenties voor de inhoudelijke en bestuurlijke kwaliteit van het resultaat. Hieronder bespreek ik voor drie thema's hoe expertise op het gebied van procesbegeleiding verbetering had kunnen bewerkstelligen in IVM2, en daarmee de hechting tussen proces en inhoud versterken. In navolging van Hoppe (1983) formuleer ik de thema's als dilemma's waarbij elke keuze voordelen en nadelen heeft. Voor elk thema zijn momenten aan te wijzen wanneer een beslissing genomen werd die de richting bepaalde die het project zou opgaan. Meestal was dit geen expliciet gemaakte keuze, waardoor de consequenties niet van tevoren inzichtelijk zijn en bewust voor de ermee samenhangende risico's gekozen kon worden. Betere integratie van procesexpertise zou betekenen dat deze momenten niet (bijna) onopgemerkt voorbij gaan.

7.3.1 Randvoorwaarde 'veiligheid'

Een belangrijk dilemma in IVM2 betrof de randvoorwaarden die de opdrachtgever (DG Water) stelde tegenover de wens draagvlak te bereiken²⁵. Deze tegenstelling werd uitgedrukt, maar niet opgelost, in de verwoording van opdracht door DG Water: het project moest komen met 'een gedragen pakket van maatregelen die zowel voor veiligheid zorgen als de ruimtelijke kwaliteit verbeteren'. Hier werden twee potentieel onverenigbare doelen gesteld: de randvoorwaarde 'voor veiligheid zorgen' is hard, en het is niet gezegd dat daarvoor een gedragen oplossing gevonden kan worden²⁶. Door dit laatste vervolgens te herformuleren als 'zo gedragen mogelijk' verminderde het dilemma niet. Op het moment dat DG Water deze keuze maakte (tijdens een projectgroepvergadering) was het duidelijk dat sommige projectgroepleden zich niet op deze manier vast wilden leggen; met name de provincie Limburg wilde een bredere discussie over beschermingsniveaus, beperkingen voor het grondgebruik en internationale oplossingen. De ambtenaar van de provincie Limburg stelde dan ook dat 'wij wel zullen zien waar wij uitkomen'. De wens om de oplossingen voor hoogwaterbeheer te verruimen werd ook tijdens de werksessies uitgesproken.

Achteraf lijkt het erop dat ook de stuurgroep het met 'veiligheid' als harde randvoorwaarde impliciet niet eens was want het pakket dat hieraan voldoet heeft geen draagvlak. Dit blijkt uit het feit dat er geen wettelijk vastgelegde ruimtelijke reserveringen gemaakt zullen worden buiten het winterbed. In het advies wordt dan ook in feite een andere opdracht vervuld, namelijk om 'een gedragen oplossing' te vinden. Bij een gedragen oplossing is draagvlak belangrijker dan veiligheid want deze hoeft niet per sé aan de veiligheidsdoelstelling te voldoen. In het advies werd dus een keuze gemaakt in het dilemma tussen veiligheid of draagvlak, maar niet op de manier die DG Water voor ogen had. De ambtenaar van de provincie Gelderland meende dan ook achteraf: 'Het is de vraag of je randvoorwaarden tot het eind moet vasthouden'²⁷. Omdat dit wel is gebeurd kon Gelderland zich niet vinden in een

²⁵ Ik ga nu even voorbij aan het feit dat de provincies ook in 'de regio' vertegenwoordigd zijn, en denk met name aan de gemeenten. Dit versimpelt de feitelijke situatie, maar niet op een op dit moment onverantwoorde manier.

²⁶ In de randvoorwaarde 'voor ruimtelijke kwaliteit zorgen' zit ruimte voor onderhandeling: de vervulling daarvan moet dus minder problemen opleveren.

²⁷ evaluatiebijeenkomst projectgroep, 11 april 2006, Venlo

oplossing zonder dijkverhoging en met binnendijkse maatregelen²⁸. Misschien was de opdracht om zowel veiligheid als draagvlak te verkrijgen dus wel een onmogelijke.

De voortdurende weerstand die op alle niveaus bestond tegen de invulling van de doelstelling 'veiligheid' betekende dat het project ondanks een gezamenlijk uitgevoerde zoektocht naar oplossingen toch uiteindelijk een project van RWS DLB bleef. Daarmee illustreert de gang van zaken het belang van een van de voornaamste regels voor participatieve processen: zorg dat iedereen achter de doelstelling staat. Het feit dat op beide regionale bestuursniveaus dezelfde bezwaren bestaan zou dan moeten betekenen dat opnieuw onderhandeld moet worden over de doelstelling. Daarvoor gaf de projectleiding echter geen ruimte, met een verwijzing naar de uitspraak van DG Water dat aan de randvoorwaarde 'veiligheid' niet te tornen viel.

Het (eventueel tijdelijk) loslaten van de doelstelling 'veiligheid' zou betekend hebben dat andere oplossingsrichtingen geëxploreerd konden worden en er bijvoorbeeld meer aandacht besteed zou zijn aan maatschappelijke kosten-batenafwegingen. Allereerst zou echter ter discussie moeten staan of de formulering van de opdracht als 'een gedragen pakket van maatregelen die zowel voor veiligheid zorgen als de ruimtelijke kwaliteit verbeteren' wel voor iedereen acceptabel is, terwijl deze formulering nu door de vertegenwoordiger van DG Water werd voorgeschreven. Hierbij kan aangetekend worden dat de projectgroep in principe invloed had op de concrete invulling van het bereiken van draagvlak omdat zij het voorstel voor de inhoud en het programma van de werksessies hebben besproken. Ook daar is er echter geen discussie gevoerd over de consequenties van een bepaalde aanpak: daarvoor was de integratie van expertise over processen was in het algemeen te gering.

7.3.2 Inhoudelijke expertise

Een ander dilemma in IVM2 betrof de inbreng van inhoudelijke expertise. Dit speelde op twee gebieden. Er was spanning tussen de inbreng van expertise door wetenschappelijke en technische experts en de inbreng van expertise door deelnemers uit de regio. Dan was er ook spanning tussen de inbreng van inhoudelijke expertise en de inbreng van bestuurlijke en procesexpertise. Bij eerste beschouwing lijkt het alsof in IVM2 veel nadruk werd gelegd op inhoudelijke expertise: aan het rivierkundige model werd al sinds VVM gewerkt, de ruimtelijke kwaliteit was in IVM1 uitgebreid bestudeerd, er werd uitvoerig gepraat over de (on)mogelijkheden van alle maatregelen. Zowel de expertise van experts als de expertise van deelnemers uit de regio zijn echter niet optimaal ingezet. Paradoxaal genoeg was het voor benutting van regionale expertise beter geweest als een groter beroep was gedaan op de rivierkundige en landschappelijke experts, namelijk om de werksessies inhoudelijk beter voor te bereiden. Dan hadden de experts samen met individuele organisaties vóór het begin van de werksessies relevante maatregelen bekeken op technische en ruimtelijke mogelijkheden, zodat daarover tijdens de werksessies geen discussie meer gevoerd hoefde worden. De discussies in de werksessies hadden dan vooral kunnen ingaan op de ruimtelijke samenhang en wensen vanuit de regio, waardoor met name landschappelijke expertise, van de experts en van de regio, beter benut had kunnen worden. Expliciteren van het probleem en onderhandelen over de oplossing leek ook hier achteraf bezien op z'n plaats geweest.

Hoewel naar mijn inschatting de deelnemers aan de werksessies redelijk met de complexe rivierkundige materie konden werken, had rivierkundige expertise volgens sommigen in de projectgroep veel effectiever ingezet kunnen worden. Met name de ambtenaren van

²⁸ evaluatiebijeenkomst projectgroep, 11 april 2006, Venlo

waterschappen meenden dat de mensen van RWS de kennis die zij hebben op een betere manier hadden kunnen presenteren, namelijk door uit te leggen hoe de rivier werkt en wat de problemen zijn. Wat dat betreft was de openheid met betrekking tot de correctiefactor in de Blokkendoos volgens sommigen contraproductief: ‘die moet je er [onzichtbaar] in bouwen. Nu creëerde het de indruk van prutswerk, terwijl het toch een heel mooi instrument is’²⁹.

Deze suboptimale inbreng van expertise hangt mijns inziens samen met de relatieve nadruk op het procesverloop in vergelijking met inhoud bij het opzetten van de werksessies, en met de onenigheid die er op dit vlak bestond in de projectleiding. Bij de voorbereiding leek het soms voldoende te zijn dat de regio mee kwam praten, wellicht vanuit een onuitgesproken verwachting dat meepraten zou leiden tot draagvlak. De aandacht van de projectleiding was er in eerste instantie dan ook vooral op gericht te zorgen dat de regio daadwerkelijk naar de werksessies kwam. In het gedetailleerde programma voor de werksessies werd vervolgens bepaald waarover zij zouden meepraten maar wat de consequenties van deze keuze waren, werd niet voldoende doorgesproken. Op het moment dat er wel discussie ontstond over de inbreng van de regio bestonden binnen de projectleiding uiteenlopende meningen waar geen consensus over gevonden werd³⁰. De kern van het meningsverschil was de vraag wie de gewenste inrichting van de ruimte bedenkt: de regio of de experts. Omdat daar geen duidelijke keuze in gemaakt werd konden de experts deze taak in de praktijk naar zich toe trekken. Het effect van deze nadruk op het procesverloop is dus, paradoxaal, dat de uiteindelijke inbreng van de regio verminderde: omdat veel tijd verloren ging met details van maatregelen kon er nauwelijks tijd worden besteed aan belangrijker keuzes: welke ideeën leven er over de toekomstige inrichting van het gebied, wat is belangrijk om te behouden, etc. Als laatste dilemma bespreek ik hieronder of de stuurgroep en DG Water wel ingestemd zouden hebben met een grotere inbreng van de regio.

De moeilijkheden rond de inbreng van inhoudelijke expertise illustreren de vaststelling van Edelenbos *et al.* (2000) dat er nu, na te veel nadruk op de inhoud van besluitvormingsprocessen, een tendens bestaat om te veel nadruk op het procesverloop te leggen: ‘draagvlak voor alles’. De projectleider lijkt dit te bevestigen voor IVM2: ‘het proces ging goed, en er ligt een rapport’³¹. Niet alle deelnemers zijn het hier mee eens: ‘dat deelnemers tevreden zijn lijkt nu het enige criterium, terwijl de vraag ook moet zijn of de kennis die er is wel adequaat is ingebracht’³². Het pleidooi van Edelenbos *et al.* (2000) om ‘inhoud en proces te hechten met een dubbele helix’ lijkt ook hier op z’n plaats, met in dit geval de nadruk op de noodzaak om de inhoud (weer) in het proces te vervlechten door middel van volledige integratie. Wiens expertise hierbij vervlochten wordt, is een vraag die nu aan bod komt.

7.3.3 Bestuurlijke legitimatie

Het laatste dilemma in IVM2 betrof de rol van de regio, met name het gewicht van hun inbreng in de werksessies. Aan de ene kant mochten zij namelijk alles inbrengen wat zij van belang achtten en werd er veel tijd uitgetrokken om dit te bewerkstelligen, aan de andere kant werd een deel van wat zij inbrachten niet meegenomen: niet door de projectleiding toen de uitgangspunten niet werden herzien, niet door de experts toen zij pakketten maakten. Dit dilemma komt neer op de vraag ‘wie bepaalt wat’. Op deze vraag bestaan in het huidige bestuurlijk-politieke bestel algemene antwoorden. De integratie van belangen en inhoudelijke

²⁹ ambtenaar waterschap, evaluatiebijeenkomst projectgroep, 11 april 2006

³⁰ kernteam bijeenkomst, 14 mei 2004, Roermond

³¹ nabespreking werksessie 3 Venlo

³² ambtenaar waterschap, evaluatiebijeenkomst projectgroep, 11 april 2006

expertise vindt volgens de gangbare gang van zaken plaats op het bestuurlijke niveau van de stuurgroep, of het nu gaat om details als dimensies van een maatregel of om globale uitspraken over de wijze van reserveren van gebieden. Daarom stelde de stuurgroep vragen bij de beoordeling ‘groen-oranje-rood’ in de werksessies: daarin werden namelijk belangen geïntegreerd terwijl dit meestal de exclusieve taak van de stuurgroep is. De stuurgroep gaf er dan ook de voorkeur aan de bestuurlijke legitimatie te ontleen aan expertise ingebracht door experts. Dit gold zowel voor de beoordeling van de maatregelen als voor de samenstelling van de pakketten. Daarom werd aan de presentatie van een uniforme ‘strakke aanpak’ door de projectleiding en de projectgroep de voorkeur gegeven boven regionale variatie in beoordelingscriteria en voorkeursvolgorde. Zodra andere dan feitelijke argumenten meespeelden in de beoordeling van maatregelen en het samenstellen van pakketten werd de inbreng van de regio zowel door stuurgroepleden als door DG Water afgedaan met ‘subjectief’³³ of ‘niet representatief’³⁴, terwijl de projectleiding hier juist naar had gevraagd: ‘wij zijn benieuwd naar uw mening’. Het is dan ook de vraag of bij deze bestuurders wel draagvlak bestond voor het meepraten van de regio.

De vraag die bestuurders zich stellen is steeds ‘kan ik dit legitimeren bij mijn achterban?’ Dit gold in IVM2 voor gedeputeerden van de provincies, die Gedeputeerde Staten moeten overtuigen en door de gemeenten in hun provincie aangesproken kunnen worden, en het gold voor de vertegenwoordiger van DG Water, die moet zorgen dat de staatssecretaris het advies van IVM2 in de Tweede Kamer kan verdedigen. Omdat de mening van de gedeputeerden niet strookte met de maatregelen die nodig waren voor de harde doelstelling ‘veiligheid’ moest hierover binnen de stuurgroep onderhandeld worden. Dit gebeurde toen deze op bezoek ging bij de staatssecretaris op het moment dat de concrete consequenties duidelijk waren. Het feit dat de enige echte onderhandelingen in IVM2 plaatsvonden op het niveau van de stuurgroep is een reflectie van de (perceptie van) de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurlijke niveaus. DG Water vindt dat de discussie over beleid, bijvoorbeeld beschermingsniveaus, op nationaal niveau moet plaatsvinden, en vindt daarom de discussie daarover in de werksessies, en wellicht zelfs in de stuurgroep, irrelevant. De stuurgroep wil hier wel iets over te zeggen hebben en gaat de discussie met DG Water aan, ondersteund door de mening van de regio die inmiddels duidelijk is door de IVM2 werksessies. Tegelijkertijd was het risico niet denkbeeldig dat ‘de stuurgroep de discussie met de gemeenten te ver vond gaan en het proces zou stopzetten’³⁵: hoewel de provinciale bestuurders dus te weten willen komen wat er leeft in de regio, willen zij wel de touwtjes in handen houden als het gaat om de besluiten die daaruit voortkomen.

Het afdoen van de inbreng van de regio als ‘subjectief’ of ‘niet representatief’ lijkt dan ook zowel voor de gedeputeerden als voor DG Water een manier om te onderstrepen dat de discussie over doelstellingen en uitgangspunten volgens hen niet daar moet plaatsvinden, maar op een hoger niveau. Zolang deze perceptie blijft bestaan is het onwaarschijnlijk dat op lagere bestuursniveaus volledige integratie bereikt kan worden: er is geen ruimte voor binnen het huidige bestuurlijke bestel. Daarmee leidt dit leerperspectief op succes en falen in integraal waterbeheer tot dezelfde conclusie als het integrale perspectief, zij het anders verwoord: volledige integratie van inhoudelijke expertise en belangen kan wel lukken op lokale en/of regionale schaal maar dit wil nog niet zeggen dat het nationale niveau ook

³³ in het kader van de toetsingskader discussie

³⁴ als het gaat om de representativiteit van degenen die bij de werksessies aanwezig zijn: niet alle gemeenten zijn er, het zijn ambtenaren zonder mandaat, etc.

³⁵ projectleider, nabespreking werksessie 3 Venlo

geïntegreerd is in de projectresultaten. De verweving tussen nationale en regionale schaal verloopt blijkbaar (nog) niet zonder slag of stoot.

Het is achteraf dan ook de vraag in hoeverre het zin had in het huidige politiek-bestuurlijke bestel om de opdracht in de werksessies zo open te formuleren als in IVM2 gedaan is. Wensten de hogere bestuurslagen wel inspraak vanuit de regio, of wilden zij slechts een idee krijgen wat er leefde? In het procesontwerp is hier geen rekening mee gehouden. Achteraf bezien had de in de werksessies verzamelde informatie grotendeels verkregen kunnen worden met minder inspanning door experts met individuele gemeenten te laten overleggen. Daarna hadden regionale totaalbeelden aan de orde kunnen komen in gezamenlijke werksessies, een onderwerp wat nu niet uit de verf is gekomen. De open aanpak heeft echter wel positieve resultaten opgeleverd die niet strikt genomen tot de doelstellingen van IVM2 behoorden. Zoals de gemeenten zelf zeggen: ‘dit onderwerp is onder de aandacht gebracht, en dat moet zo blijven: wij moeten ons realiseren dat wij altijd nat kunnen gaan’³⁶. Bovendien is er nu een netwerk van mensen in de regio die elkaar kennen. In de evaluatie van de werksessies met de deelnemers blijkt dat zij in het algemeen tevreden zijn dat zij in IVM2 gehoord zijn: ‘er was voldoende ruimte voor inbreng’³⁷. Dat deze inbreng minder uit de verf kwam dan mogelijk was geweest is blijkbaar op dat moment niet (meer?) van belang.

Hoewel dus bij de uitvoerigheid van de werksessies in het kader van IVM2 kanttekeningen kunnen worden gezet, kunnen dit soort consultatieve processen in het algemeen een belangrijke positieve bijdrage leveren aan waterbeheer in Nederland. Als discussies met ‘de regio’ vaker zouden plaatsvinden was het lokale niveau beter betrokken bij beleidsvorming. Hierdoor zou het geformuleerde beleid zowel qua inhoud als qua voorkeuren waarschijnlijk beter aansluiten op de reële uitvoeringsmogelijkheden dan op dit moment het geval is. Ook de uitvoering van dit beleid door middel van projecten als PKB Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken zou dan in principe beter aansluiten op de lokale mogelijkheden en minder weerstand ontmoeten. Dit betekent in de terminologie van Edelenbos *et al.* (2002) dat er niet alleen gezocht moet worden naar de betere hechting tussen inhoud en proces, maar ook naar een betere hechting tussen de verschillende bestuurslagen.

7.4 Integrale projecten als experimenten

Mijn analyse toont aan dat er in het waterbeheer in Nederland meer aandacht nodig is voor leren. Goede besluitvorming vereist niet alleen leren over het probleem dat ter discussie staat (het eerste niveau) maar ook leren over de aannames die de partijen hebben (het tweede niveau) en leren over leerprocessen (het derde niveau). Meer aandacht voor het tweede en derde niveau zou de kwaliteit van de besluiten vergroten en zorgen voor minder vertraging. Het is dan onvermijdelijk dat partijen die op dit moment proberen te controleren wat er gebeurt die controle deels, hoewel vaak tijdelijk, los moeten laten: de opdrachtgever, de experts, de projectleiding, de RWS administratoren. Het blijft dan belangrijk om een globale projectplanning op te stellen maar hier flexibel mee om te gaan als dit nodig blijkt om de relevante sociale groepen te integreren in het proces. Tegelijkertijd vraagt een betere verweving van belangen en inhoudelijke expertise ook meer aandacht voor de juiste inbreng van inhoudelijke expertise zodat op het juiste moment informatie beschikbaar is. Ik meen dat de betrokken instanties zo veel mogelijk kunnen leren van dergelijke besluitvormingsprojecten door elk project van deze complexiteit te beschouwen als experiment. Dit

³⁶ wethouder, werksessie 3 Venlo

³⁷ wethouder, werksessie 3 Sittard

creëert de juiste houding en richt de aandacht op het stellen van vragen, op elk moment tijdens het proces: is dit nu de beste manier om het aan te pakken? Schön (1995) noemt dit 'reflection in action' genoemd. Het zou ook een 'kritisch-wetenschappelijke houding ten opzichte van problemen' kunnen heten. De quasi-zekerheid dat een goed proces is ontworpen kan een kritische houding tegenover het procesontwerp belemmeren waardoor de aanpassingen die nodig kunnen zijn niet gemaakt worden. De aandacht wordt gericht op het zo goed mogelijk uitvoeren van een wellicht niet passende opzet, in plaats van op het bijstellen van de opzet indien nodig.

Expliciete aandacht voor het experimentele karakter van elk project houdt naast tussentijdse evaluatie en aanpassing ook evaluatie achteraf in want leren van praktijkervaring is erg belangrijk om verbeteringen te kunnen invoeren, zoals de RIZA teamleider vertelde. In zijn opleiding was integrale planvorming aan bod is geweest, maar 'verder was het ervaring opdoen in de praktijk. Eigenlijk is het vooral leren door doen geweest. [...] Hier zit heel veel kennis in de hoofden van mensen.'³⁸ Echter, dit leren van praktijkervaringen wordt aanzienlijk verrijkt als er meer onderlinge uitwisseling plaatsvindt en er daarnaast meer gebruik gemaakt wordt van bestaande theorieën door uitwisseling met wetenschappers. Gezien alle literatuur die beschikbaar is hoeven instanties in eerste instantie geen nieuwe theorie te ontwikkelen maar kunnen zij daarop voortbouwen en later aanpassingen voorstellen.

Tijdens de studiedag IJsseldelta Zuid werd benadrukt dat er bij projectleiders en andere experts werkzaam in de praktijk behoefte is aan reflectie en ondersteuning. Een van de bevindingen was dat 'de regionale praktijk het aardig doet in het algemeen'³⁹. Meer ondersteuning vanuit de wetenschap over de manier waarop zulke integrerende projecten opgezet kunnen worden was echter gewenst. Specifiek gaat het dan om vragen als 'het koppelen van lange termijnopdrachten als veiligheid tegen overstromingen, ruimtelijke kwaliteit en ecologische doelen aan korte termijn opdrachten als het inspelen op de aanleg van de Hanzelijn'⁴⁰, of 'hoe je mensen duidelijk maakt dat zij nu iets moeten doen aan problemen die waarschijnlijk pas op de lange termijn spelen'⁴¹, 'hoe kweek je begrip en draagvlak'⁴².

Het expliciteren van theoretische fundamenten van integratie, waar dit proefschrift aan bijdraagt, maakt discussie mogelijk met de betrokken partijen over de uitgangspunten. Het inzicht dat feiten en waarden in alle beslissingen verweven zijn moet deelnemers aan integrale projecten helpen te onderkennen op welke punten zij het eens zijn en op welke punten niet. Doen alsof deze discussies alleen de feiten betreffen is contraproductief, of zoals een expert het uitdrukte: 'Als mensen in zo'n proces hun belang gaan verdedigen op grond van kennis gaat het helemaal mis'⁴³.

Projecten beschouwen als experimenten waarvan zo veel mogelijk geleerd moet worden heeft consequenties:

- Het moet duidelijk zijn of het zin heeft een leerproces op te starten. Als de randvoorwaarden geen discussie toelaten, is een leerproces waarschijnlijk niet de juiste aanpak.

³⁸ interview RIZA teamleider, 20 mei 2005, Lelystad

³⁹ Govert Geldof (Tauw, dagvoorzitter), NCR-OLMR studiedag, Zwolle, 12 december 2006.

⁴⁰ *ibid.* Lodewijk van Nieuwenhuijze (H+N+S landschapsarchitecten)

⁴¹ *ibid.* Govert Geldof (Tauw, dagvoorzitter)

⁴² *ibid.* Jos Piercy (DHV raadgevende ingenieurs)

⁴³ expert 5, workshop 'leren integreren' bij RIKZ, Den Haag, 23 januari 2007

- Leren kost tijd en moeite, hiermee moet bij het bepalen van de benodigde tijd en bemensing rekening gehouden worden.
- Reflectie moet expliciet in het werkprogramma opgenomen worden, en adequate begeleiding moet beschikbaar zijn.
- Er zijn faciliteiten nodig om projectleiders de kans te geven dat wat zij geleerd hebben uit te wisselen en bespreken, met elkaar en met wetenschappers. Het is belangrijk om hierbij ook naar ervaringen buiten de eigen instantie en buiten de waterwereld te kijken.
- De opdrachtgever moet de projectleiding vrijheid geven op een creatieve en innovatieve manier met de opdracht om te gaan. Oftewel: projectleiders moeten het vertrouwen krijgen dat zij verantwoordelijkheid kunnen dragen.
- De projectleiding moet vaak met de opdrachtgever overleggen of het project op het juiste spoor zit om te voorkomen dat er een lokaal gedragen resultaat ontstaat dat geen politiek draagvlak heeft.
- Aanzien en carrièremogelijkheden van projectleiders moeten niet meer afhangen van het vertellen van succesverhalen over projecten die zij leiden, maar van getoond vermogen tot inzicht in de factoren die tot succes en tot mislukkingen leiden. Oftewel: van hun vermogen tot leren.
- Het gebruik van een conceptueel analysekader voor het begrijpen van inhoud en proces is aan te raden, bijvoorbeeld het kader dat ik in dit proefschrift heb ontwikkeld.

Het is niet nodig om alle projecten op te vatten als experimenten en als leer- en onderhandelingsprocessen maar alleen projecten waarvoor integratie van expertise en belangen gewenst is. Of dit het geval is kan afgeleid worden uit het soort probleem: als kennis onzeker is en/of er bestaat onenigheid over maatstaven dan in het aan te raden een integraal proces te starten (zie Tabel 8 en Tabel 9).

Hoofdstuk 8 Conclusies

Integreren in waterbeheer in Nederland is niet meer beperkt tot een vakinhoudelijke beschouwing van de onderlinge relaties tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit voor een stroomgebied, zoals het in het nationale waterbeleid in de jaren '80 werd geformuleerd. Integreren in waterbeheer betekent nu de verweving van inhoudelijke input uit vele vakgebieden met de belangen van diverse actoren, ook van buiten een stroomgebied. Dit blijkt uit beleidsteksten maar ook uit projecten waarin plannen worden gemaakt om integraal waterbeheer in de praktijk te brengen. Bij de beperkte invulling van integreren uit de jaren '80 speelden al vragen over de grenzen aan kennis, de relatie tussen disciplines en de toepasbaarheid van kennis in een bepaalde situatie. Deze vragen zijn nu nog belangrijker omdat een veel groter aantal vakgebieden bij waterbeheer wordt betrokken. Een manier om deze vragen te beantwoorden is uitvoering van een multi-criteria analyse (MCA) of een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) maar deze methoden worden in de praktijk beperkt benut voor het maken van keuzes in integrale waterbeheerprojecten.

De reden dat MCAs en MKBAs niet goed bij besluitvorming in waterbeheer passen is de noodzaak tot integratie van belangen in de argumenten die tijdens besluitvorming geformuleerd worden. Beide methoden zijn gebaseerd op een formele, eenduidige afweging tussen verschillende factoren waarin dezelfde argumenten en gewichten voor alle mogelijkheden gelden. In projecten vindt er echter per locatie een onderhandeling plaats waarin gewichten en argumenten steeds veranderen. MCAs en MKBAs produceren daarom vaak geen voor de onderhandelingen bruikbare uitkomsten (die overigens wel vaak in de legitimatie weer tevoorschijn komen). Deze noodzaak tot verweving van belangen in de resultaten is, naast de veelheid aan betrokken disciplines die ik hierboven noemde, een tweede reden waardoor integreren in waterbeheer gecompliceerder is geworden. Experts en andere belanghebbenden moeten veel nauwer samenwerken dan in het verleden om tot uitvoerbare resultaten te komen. Voor deze interactie geldt niet 'hoe meer zielen hoe meer vreugd' maar het tegenovergestelde: het leidt makkelijk tot een Babylonische spraakverwarring. Ik hoop met dit proefschrift een bijdrage te leveren aan een gemeenschappelijke taal waarmee alle betrokkenen in integraal waterbeheer elkaar kunnen begrijpen.

Het belangrijkste onderdeel van een gemeenschappelijke taal over integreren is eensgezindheid over de begrippen die gebruikt worden. In de hoofdjjes van Tabel 10 presenteer ik de begrippen die mijns inziens goed beschrijven hoe integratieprocessen in waterbeheer verlopen en wat de resultaten ervan kunnen zijn. Ook levert het gebruik van deze begrippen inzicht op waarom er moeilijkheden optreden in veel van deze processen. Ik meen dat de essentie van integreren in waterbeheer bestaat uit het verweven van feiten en waarden. In het integratieproces (de verticale as in Tabel 10) nemen feiten de vorm aan van expertise en waarden nemen de vorm aan van belangen. Als er sprake is van verweving van expertise en belangen dan noem ik dat volledige integratie. Het betekent dat concrete resultaten tot stand komen door uitwisseling en onderhandeling tussen relevante sociale groepen inclusief experts. Als inhoudelijke expertise en belangen apart in het proces verweven worden en dus tot aparte resultaten leiden, noem ik dat partiële integratie. In de praktijk betekent dit dat experts zich concentreren op partiële integratie van inhoudelijke expertise en bestuurlijke groepen als een stuurgroep zich bezig houden met de partiële integratie van belangen.

		resultaat	
		<i>niet integraal</i>	<i>integraal</i>
proces	<i>partieel integreren expertise</i>	berekening	experts interpreteren & combineren disciplines
	<i>partieel integreren belangen</i>	politieke uitspraak	maatschappelijke wens
	<i>volledig integreren</i>	departementaal beleid t.a.v. monodisciplinair probleem	onderhandelde oplossing

Tabel 10 Classificatie van integratie: proces en resultaat¹

Ik heb laten zien dat volledige integratie van expertise en belangen niet altijd een integraal resultaat oplevert. In een integraal resultaat zijn feiten en waarden verweven met een emergente synthese als resultaat (de horizontale as in Tabel 10). De verweving kan het resultaat zijn van volledige integratie, als het gebeurde door belangen en inhoudelijke expertise te verweven door uitwisseling van informatie en onderhandeling over de uitkomsten. De verweving van feiten en waarden kan ook gebeuren door experts die hun ethische en esthetische oordeel toepassen en onderling overleg plegen of door een proces van maatschappelijke oordeelvorming met een wens als resultaat. In beide gevallen is er sprake van een synthese waardoor het emergente resultaat meer is dan de som van de delen.

Uitwisseling van ideeën en onderhandeling over voorkeuren tussen de relevante sociale groepen is voor integratie noodzakelijk. Daarbij spelen uiteraard de machtsverhoudingen tussen deze groepen mee, want machtsvrije situaties bestaan niet. Relevante sociale groepen zijn alle bij een project betrokken partijen, dus niet alleen bestuur, bureaucratie, burgers en bedrijven extern aan de organisatie die het project uitvoert, maar ook de opdrachtgever, opdrachtnemer en experts binnen deze organisatie. Uit mijn onderzoek blijkt dat succesvolle integratie in een waterbeheerproject betekent dat feiten en waarden voldoende geïntegreerd worden, of het nu het proces of het resultaat betreft. Wat in een bepaald geval voldoende is kan in eerste instantie opgemaakt worden uit het al dan niet uitvoeren van het voorstel: dat betekent namelijk dat de relevante sociale partijen bereid zijn hun middelen ter beschikking te stellen en dus achter de resultaten staan (mogelijkerwijs als onderdeel van een bredere onderhandelstrategie). Dit oordeel kan echter in de loop der tijd veranderen. Het kan zijn dat de relevante partijen op het moment dat een project wordt afgesloten met een advies bereid zijn erin te investeren maar dat het toch uiteindelijk niet wordt uitgevoerd omdat de politieke wind inmiddels uit een andere hoek waait. Er kunnen dus geen algemene regels gegeven worden voor de beoordeling of integratie geslaagd is. De mate van integraliteit van de resultaten lijkt dus wel beoordeeld te kunnen worden aan de hand van het al dan niet bestaan integratie van feiten en waarden, die tot emergentie en synthese leidt. Een integraal resultaat is echter nog geen garantie voor een succesvol project: alleen voldoende integratie van de belangen van relevante sociale groepen in doelstellingen en werkwijze kan daarvoor zorgen.

¹ Dit is dezelfde tabel die in hoofdstuk 6 werd gepresenteerd als Tabel 7.

Succesvol integreren is afhankelijk van vele factoren. Succesfactoren kunnen ingedeeld worden in procesmatige en inhoudelijke factoren, met wederom de aantekening dat beide in de praktijk niet gescheiden kunnen worden. Er is al veel onderzoek gedaan naar de procesmatige kant, met als resultaat allerlei handboeken voor participatieve processen. Daar verwijs ik naar voor aanwijzingen en tips voor het opzetten van een integraal proces. Ik denk dat daarbij de volgende belangen verweven moeten worden wil het genomen besluit uitvoerbaar zijn:

- belangen van degenen die in het gebied wonen en werken: zij kunnen veel hindermacht uitoefenen bij de formele inspraakprocedures tussen besluit en uitvoering;
- belangen van degenen die bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben voor het gebied: anders blijft het besluit in een lade liggen;
- belangen van de nationale bureaucratie en politiek: het besluit moet binnen het geldende beleid passen, politiek te verdedigen zijn en op financiering kunnen rekenen.

Aan de inhoudelijke kant van integreren zoals ik het hier heb gedefinieerd is in de wetenschap minder aandacht besteed dan aan de procesmatige kant. Het onderscheid tussen ‘integraal is de som van de delen’ en ‘integraal is meer dan de som van de delen’ wordt meestal niet gemaakt, terwijl dit wat mijn betreft precies het verschil betekent tussen een integraal resultaat en een niet-integraal resultaat. Resultaten zijn integraal als feiten en waarden in concrete resultaten verweven worden. Integrale resultaten hebben als kenmerk de emergentie van eigenschappen die niet uit de individuele componenten zijn af te leiden en die het resultaat zijn van synthese: het geheel is meer dan de som van de samenstellende delen en hierdoor andere kwaliteiten. Ook als externe relevante sociale groepen niet bij de afweging betrokken waren kan een resultaat integraal zijn. Een voorbeeld hiervan is het ruimtelijk kwaliteitskader in IVM wat door experts is opgesteld.

Omdat in een integraal resultaat feiten en meningen over verschillende aspecten verweven worden, maakt onderhandeling een belangrijk deel uit van integreren. In het proces kunnen inhoudelijke keuzes gemaakt worden die de totstandkoming van integrale resultaten bevorderen. Zo is flexibiliteit in doelstellingen en werkwijze een voorwaarde. Om alle relevante sociale groepen achter de doelstelling te krijgen is het verstandig een eventuele sectorale doelstelling op te rekken tot een maatschappelijke waar iedereen zich in kan vinden. Dit hoeft geen verandering van de formele doelstelling in te houden indien de invulling ervan breder geformuleerd kan worden. Zo kan de doelstelling ‘veiligheid tegen overstromingen bij klimaatsverandering’ sectoraal ingevuld worden als ‘geen verhoging van de huidige maatgevende waterstand’ of maatschappelijk als ‘een manier om met waterstandsverhoging om te gaan’. Het gebruik van boundary objects bevordert integreren omdat zij ‘in verschillende sociale werelden wonen [...] en aan de informatiebehoeften van al deze werelden voldoen [...] omdat ze aan de ene kant robuust genoeg zijn om voor die verschillende groepen herkenbaar te zijn terwijl ze aan de andere kant flexibel genoeg zijn om voor verschillende groepen verschillende betekenissen te hebben [...] Zij zijn slecht gedefinieerd in algemeen gebruik en worden pas beter bepaald in een concrete situatie’². Voorbeelden van boundary objects in de context van integraal waterbeheer zijn duurzaamheid, veerkracht, ruimtelijke kwaliteit en veiligheid³. Een boundary object als doelstelling maakt het waarschijnlijk dat meer relevante sociale groepen zich er in kunnen vinden omdat het algemeen en positief is, terwijl de concrete uitwerking ervan voor elke situatie anders is. Het proces van verweving

² Star & Griesemer (1989) p.393 (mijn vertaling; origineel zie hoofdstuk 6)

³ veiligheid in de brede zin, niet alleen zoals in de Wet op de Waterkeringen gedefinieerd d.m.v. maatgevende afvoeren en overschrijdingskansen

van ingebrachte expertise en aanwezige belangen door onderhandeling moet namelijk per situatie de oplossing geven die daar uitgevoerd kan worden. Dit is precies wat er in integrale projecten ook gebeurt en daarom zijn boundary objects zo geschikt bij het formuleren van doelstellingen voor integreren.

Het is niet voor alle problemen nodig om volledige integratie na te streven. Volledige integratie is nodig:

- als er significante onzekerheden zijn met betrekking tot de feiten die een besluit onderbouwen, en
- als er bij degenen die invloed kunnen uitoefenen verschillende meningen bestaan over de kwestie.

Onzekerheid over de feiten kan betrekking hebben op de feiten zelf maar ook op onzekerheden in de relaties tussen feiten die op zich wel zeker geacht worden. Daarom geldt voor alle multidisciplinaire vraagstukken dat integratie van feiten en waarden gewenst is: er moeten immers afwegingen gemaakt worden over het relatieve belang van de disciplines die verder gaan dan het opstellen van een multi-criteria analyse. In het hedendaagse waterbeheer gaan beide bovenstaande rederingen meestal op want waterbeheer vraagt vaak ruimtelijke veranderingen waar de huidige ruimtegebruikers een mening over hebben, en de studie van het gebruik van de ruimte omvat verschillende disciplines. Er zijn dus bij hedendaags waterbeheer meestal partijen met verschillende waarden en experts uit meerdere disciplines betrokken en daarom is volledig integreren bijna altijd noodzakelijk als er plannen gemaakt en uitgevoerd worden.

In de projecten die ik bestudeerd heb slaagden de deelnemers er vaak in om op regionaal niveau volledige integratie te bereiken. De projectleiders speelden daarbij een belangrijke rol omdat zij keuzes maakten die integratie bevorderen of juist bemoeilijken. Uit mijn beperkte steekproef blijkt dat projectleiders door schade en schande veel hebben geleerd over integreren. Daarmee hebben zij hun expertise over procesmanagement vergroot. Zij voelen een gemis wat betreft de institutionele mogelijkheid tot reflectie op en leren van hun eigen en andermans lessen. Ik meen dan ook dat innovatie in waterbeheer in Nederland het meest gebaat is bij verbetering van de manier waarop projectleiders en experts leren van en over het begeleiden van integrale projecten. Het gaat daarbij niet alleen om onderlinge uitwisseling maar ook om de integratie van wetenschappelijke en andere inzichten in het leerproces.

Verbetering van de besluitvorming in integraal waterbeheer moet daarom allereerst gezocht worden in innovatie van de leerprocessen met betrekking tot de besluitvorming. Deze innovatie levert echter weinig op als er niet vanuit het nationale niveau meer aandacht is voor het feit dat de implementatie van beleidsdoelen in elke situatie opnieuw onderhandeling vereist, en dat het vasthouden aan een beperkte interpretatie van doelstellingen leidt tot onuitgevoerde voorstellen. Het betrekken van relevante sociale groepen van buiten de ambtelijke structuren van een ministerie heeft geen zin als de doelstellingen niet voldoende flexibel zijn om deze partijen aan te spreken. In dat geval is de partiële integratie van hun expertise wat er van deze belanghebbenden gevraagd wordt als zij uitgenodigd worden deel te nemen aan de besluitvorming. Dat zij daarbij zullen proberen om hun belangen alsnog te vertegenwoordigen spreekt voor zich. Het niet expliciet uitspreken dat belangen ook aan de orde zijn creëert veel onduidelijkheid en onderlinge spanning in discussies over doelstellingen en oplossingen. Het is daarom beter om in projectontwerp en aanpak rekening te houden met de realiteit van de noodzaak tot volledige verweving van expertise en belangen.

Uiteindelijk blijft beleidsmaken en -uitvoeren een steeds wisselende en ter discussie gestelde verhouding tussen feiten en waarden die verweven moeten worden: een dynamisch dualisme tussen ontwerpen en besluiten⁴. Hoewel het blijkt dit en ander onderzoek mogelijk is algemene patronen te onderkennen, is er daarom altijd creativiteit, inzicht en ervaring nodig om in een bepaalde situatie een productieve aanpak te bedenken voor de verweving van belangen en expertise. Dit is waar de expertise van (water)experts nodig is omdat het meer is dan het toepassen van recepten. Mijns inziens ligt in de erkenning en aanmoediging van deze expertise de veruit belangrijkste sleutel tot innovatie in waterbeheer.

⁴ Hoppe (1983)

Literatuur

Beleidsdocumenten en projectdocumenten zijn niet in opgenomen in deze lijst.

Aarts (1998) Een kwestie van natuur: een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid. Proefschrift Wageningen Agricultural University, Wageningen

Ablowitz, R. (1939) The theory of emergence. In: Philosophy of Science 6 (1): 1-16

Acreman, M.C (2000) The hydrology of the UK: A study of change. Routledge, London

Alkemade, M.J.A. (ed.) (1992) Inspelen op complexiteit: mens, techniek, informatie en organisatie. Stichting toekomstbeeld der techniek. Samsom BedrijfsInformatie, Alphen aan den Rijn

Angyal, A. (1939) The structure of wholes. In: Philosophy of Science 6 (1): 25-37

Argyris, C. & D.A. Schön (1996) Organisational learning II. Theory, Method and Practice. Addison-Wesley publishing, Reading

Atkinson, P, A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland & L. Lofland (eds.) (2001). Handbook of Ethnography. SAGE, London

AWT/NRLO/RMNO (2000) 'Over Stromen. Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland'. NRLO rapport 2000/4, AWT advies 45, RMNO rapport 147

Bal, R, W.E. Bijker & R. Hendriks (2002) Paradox van wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van de Gezondheidsraad. Gezondheidsraad, Den Haag

Best, E.P.H. & Haeck, J. (eds.) (1984) Ecologische Indicatoren Voor de Kwaliteitsbeoordeling Van Lucht, Water, Bodem en Ecosystemen. Oecologische Kring, Wageningen.

Bijker, W.E. (1995) Of Bicycles, Bakelites and Bulbs. Toward a theory of sociotechnical change. MIT press, Cambridge (Mass.)

Bijker, W.E. (2002). The Oosterschelde Storm Surge Barrier. A Test Case for Dutch Water Technology, Management and Politics. In: Technology & Culture 43 (3) p.569-584

Bijker, W.E. (2006) Why and how technology matters. In: The Oxford handbook of contextual political analysis. R.E. Goodin & C. Tilly (eds.) Oxford University Press, Oxford

Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld. (2002) Procesmanagement: Over procesmanagement en besluitvorming. Schoonhoven Academic Services, Den Haag

Charmaz, K. (1983) The grounded theory method: an explication and interpretation. In: Contemporary Field Research. R.M. Emersom (ed.) Little Brown, Boston

Collins, H.M. (1985) Changing order : replication and induction in scientific practice. SAGE Publications, London

Disco, C. (2002) Remaking 'Nature': the ecological turn in Dutch water management. In: Science, Technology & Human Values vol. 27 (2) p.206-235

Douglas, M. & A. Wildavsky (1982) Risk and Culture. An essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers. University of California Press, Berkeley

Edelenbos, J. (1998) Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming. Bestuurskunde 7: 292-301. Special 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming.'

Edelenbos, J., R.A.H. Monnikhof & O.A. van de Riet (2000) Hechten met een dubbele helix: een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming. Beleidwetenschap 4: 3-28

Egler, F.E. (1970) The Way of Science. A Philosophy of Ecology for the Layman. Hafner Publishers, New York

Funtowicz, S.O & J.R. Ravetz (1993) Science for the post-normal age. In: Futures 25(7): 739-756

Geldof, G.D. (1994) Adaptief waterbeheer Twintig gebundelde artikelen uit het blad Het Waterschap (voorheen Waterschapsbelangen) van september 1993 t/m/ juli 1994. Tauw, Deventer

Geldof, G.D. (2002) Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer. Proefschrift Universiteit Twente. Tauw, Deventer

Glaser, B.G. & A.L. Strauss (1970) The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research. Chicago University Press, Chicago

Graaf, H. van der & R. Hoppe (1989) Beleid en politiek: een inleiding tot de beleids-wetenschap en de beleidskunde. Coutinho, Muiderberg

Halfman, W. & R. Hoppe (2004) Science/policy boundaries: a changing division of labour in Dutch expert policy advice. In: Scientific Expertise and Political Decision Making. S. Maasse & P. Weingart (eds.), Kluwer press, Dordrecht

Hoekstra, A.Y. (2000) Water supply in the long term: a risk assessment. In: Phys. Chem. Earth (B) 25 (3) 221-226

Holland, J.H. (1998) Emergence: From Chaos to Order. Oxford University Press, Oxford

Hoppe, R. (1983) Economische zaken schrijft een nota. Een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij non-incrementeel beleid. Proefschrift Vrije Universiteit, Amsterdam

Immink, I. (2007) Voorbij de risiconorm. Nieuwe relaties tussen ruimte, water en risico. Proefschrift Wageningen Universiteit en Research Centre, Wageningen

Jasanoff, S. (1990) *The fifth branch; advisers as policy makers*. MIT press, Cambridge (Mass.)

KNMI (1999) *De toestand van het klimaat in Nederland 1999*. KNMI, De Bilt

KNMI (2001) *Weer en water in de 21^e eeuw. Een samenvatting van het derde IPCC klimaatrapport voor het Nederlandse waterbeheer*. KNMI, De Bilt

Klijn, E. & G. Teisman (1992) *Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*. In: *Beleidswetenschap* 6(1): 32-51

Kok, J-L. de & H.G. Wind (2003) *Design and application of decision support systems for integrated water management: lessons to be learnt*. In: *Phys. Chem. Earth (B)* 28: 571-578

Kuks, S.M.M. (2004) *Water governance and institutional change*. Proefschrift Univeristeit Twente, Enschede

Lamerichs, J. (1997) *Besluiten over grote projecten vanuit het oogpunt van participatie. Een kritische analyse van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aangaande Besluitvorming Grote Projecten. Deel 1 in de reeks achtergrondstudies. Interfacultair onderzoeksproject Grensmaas. Wetenschapswinkel Maastricht*

Lafferty W.M. & E. Hovden (2002), *Environmental policy integration: towards an analytical framework*. In: *Environmental politics* 12 (3): 1-22.

Leeuwis, C. & A. van den Ban (2004) *Communication for rural innovation: rethinking agricultural extension*. Blackwell Science Ltd., Oxford

Meijerink, S. (2004) *Rivierbeheer als leerproces: een tussentijdse evaluatie van het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier*. In: *Bestuurswetenschappen* 5: 406-427

Mitchell, B (1990) *Integrated water management. Pp.1-21 in: Integrated water management: international experiences and perspectives*. B. Mitchell (ed.), Belhaven Press, London

Prigogine, I & I. Stengers (1984) *Order out of chaos : man's new dialogue with nature*. Heinemann, London

Pröpper, I.M.A.M. & H. Ter Braak (1996). *Interactie in ontwikkeling*. *Bestuurskunde* 8: 356-368

Pröpper, I.M.A.M. & D.A Steenbeek (1998) *Interactieve beleidsvering: typering, ervaringen en dilemma's*. *Bestuurskunde* 7: 292-301 *Special 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming.'*

Literatuur

Pruitt, D.F. & P.J. Carnevale (1993) *Negotiation and social conflict*. Open University Press, Buckingham

Rathenau Instituut (2000) *Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken*. Studie 41, Rathenau Instituut, Den Haag

Rittel, H.W.J. & M.M. Webber (1973) *Dilemmas in a General Theory of Planning*. In: *Policy Sciences* 4: 155-169

RMNO (2004). *De zee kent geen grenzen. Een kennisagenda die ons leert de golven van de Noordzee op hun waarde te schatten*. RMNO, Den Haag

Schön, D.A. (1995) *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Arena, London

Slobbe, E. van (2002). *Waterbeheer tussen crisis en vernieuwing*. Proefschrift Wageningen Universiteit, Wageningen

Star, L.S. & J.R. Griesemer (1989) *Institutional ecology, 'transitions' and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's museum of Vertebrate Zoology*. In: *Social Studies of Science* 19 (3) 387-420

Thompson, J.D. & A. Tuden (1959) *Strategies, Structures, and Processes of Organisational Decision*. Chapter 12 in: *Comparative studies in administration*. J.D. Thompson, P. B. Hammond, R.W. Hawkes, B.H. Junker, A. Tuden (eds.) University of Pittsburgh Press Series in comparative administration nr. 1. Pittsburgh

Turnhout, E. & P. Leroy (2004) *Participeren in onzekerheid. Literatuuronderzoek naar het inzetten van participatie in wetenschappelijke beleidsadviesing*. RIVM rapport 550002008/2004

Turnhout, E., M. Hisschemöller & H. Eijsackers (2007) *Ecological indicators: Between the two fires of science and policy*. In: *Ecological Indicators* 7: 215-228

Vriend, H.J. de (1998) *Rivierwaterbouwkunde*. Collegedictaat CTwa3340, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, TU Delft, Delft

Vriend, H.J. de & J.P.M. Dijkman (2003) *A new method of decision support to river flood management*. Pp. 63-71 in: *Proceedings 1st International Yellow River Forum on River Basin Management*, vol.III. Yellow River Conservancy Publishing House, Zhengzhou

Wackers, G., T. V. Hoorn, & W. E. Bijker (1997). *Het Natuurontwikkelingsdebat: Dilemma's van een open leerproces*. Pp. 41-58 in: *Natuurontwikkeling: Waarom En Hoe? Verslag Van Een Debat*. N. E. van der Poll & A. Glasmeier (eds.), Rathenau Instituut, Den Haag

Walker, D.H. (2002) *Decision support, learning and rural resource management*. In: *Agricultural Systems* 73 113-127

Wesselink, A.J. (2007) *Flood safety in the Netherlands: the Dutch political response to Hurricane Katrina*. In: *Technology in Society* 29 (2) 239-247

Literatuur

Wesselink, A.J., W.E. Bijker, H.J de Vriend, M.S. Krol (2007) Dutch dealings with the Delta.
In: *Nature & Culture* 2 (2) (to be published)

Integration in water management: the interweaving of expertise and interests (summary)

In this PhD thesis I develop an understanding of the meaning of integration in water management from the way water professionals implement integration in their work. I start with a brief exploration of recent changes in the practices of the community of water professionals working in Rijkswaterstaat and other public bodies in The Netherlands (e.g. water boards). As a group, water professionals have been required to enlarge their field of substantive expertise to include topics like ecology and landscape quality. They also had to manage changes in the way this expertise was input into decision making processes as these were becoming more participatory. Last, they had to develop the expertise to manage such participatory decision making processes.

I assert that these changes in the expertise required from water professionals are related to the introduction of ‘integrated water management’ as policy objective in the mid-1980’s. The exploration of the meaning of ‘integration’ in water management constitutes the main body of this PhD thesis. While subsequent policy documents indicate the need for integration and the directions to be taken, integration can be achieved only in practice in concrete projects. This exploration of ‘integration in water management’ therefore is based to a large extent on the ethnographic study of the decision making process in one of these projects, the Integrated Assessment Meuse phase 2 (IVM2), while taking account of its history (preceding projects) and its context (concurrent projects, policy). Additionally, I have organised and/or attended a number of expert meetings where integrated water management was discussed in order to broaden my understanding of the subject.

Following other authors who studied decision making processes¹, I conceptualise decision making as the interweaving of two aspects. While Hoppe (1983) speaks of instigation and design and Edelenbos *et al.* (2000) consider process and contents, in this research I chose to express the choices facing the participants in the decision making process as a need to interweave expertise and interests, thereby choosing appropriate terminology in order to bring out aspects of decision making related to expertise. Fundamentally these three approaches refer to the same basic dualism between facts and values. It is this dualism that will explain the essence of integration in water management at the end of this thesis.

With this conceptualisation I use the following questions to describe the ethnographic observations of the Integrated Assessment Meuse phase 2 (IVM2) project:

- how are interests integrated in the decision making process?
- how is expertise integrated in the decision making process?

Next, I focus on occasions where interests and expertise were integrated simultaneously in concrete results in order to develop a conceptual understanding of integration in water management.

The Ministry of Transport, Public Works and Water Management commissioned Rijkswaterstaat’s regional office in Limburg to perform the IVM2 study. IVM2 was the final stage

¹ e.g. Hoppe (1983), Edelenbos *et al.* (2000)

Summary

in a trajectory that started in 1997 with a Rijkswaterstaat in-house study on potential flood management measures focussed on hydraulic aspects. It continued in 2001 with Integrated Assessment Meuse phase 1 (IVM1) in which the scope and consultation process were expanded to include all other river functions and external administrative bodies, respectively. The concrete results of IVM1 that are most significant for IVM2 are a list of potential flood management measures, a hydraulic model of the Meuse valley, and a framework for assessing landscape quality in the Meuse valley.

The objective of IVM1 and IVM2 was to assess in which ways flood management objectives can be achieved in future in the Dutch Meuse valley, assuming climate change will increase peak discharges, while maintaining or enhancing the quality of the landscape. Following the current policy the selected flood management measures had to exclude where possible the increase of dike heights. The required space for the selected measures would have to be set aside and protected from future investments. Another implicit aim of the project was to ensure political support for the outcomes.

In my account of the integration of interests, I consider all relevant social groups. Following the definition of 'relevant social groups'² the participants in IVM2 identified who these were, not myself. Since they considered participation of the general public not to be relevant to the project, public participation as it is commonly understood was not an issue in IVM2. Relevant social groups in IVM2 include national, regional and local politicians, who hold the ultimate decision making power, civil servants working for national, regional and local administrations, who search for a middle way between political wishes and technical possibilities, experts working for ministries and research institutes, who look at the issues mostly from a technical point of view, and employees of environmental NGOs who represent their organisation's vision. In IVM2, participation of local groups was more intensive than usual in Rijkswaterstaat projects.

These relevant social groups worked together in various settings: the (political) steering group, the (administrative) project group, the (topical expert) working groups. The latter two included civil servants and experts. This is the way in which the integration of interests mainly takes place: through discussion in these settings. In IVM1 most time and effort was spent in the project group and in working groups. Information about flood impacts was collected and methods for the selection of measures were explored. During IVM1 the approach for comparing measures shifted from a multi-criteria assessment to using landscape quality as target. In the implementation of the latter descriptions of the current and desirable landscapes in seven subsections of the Meuse valley were developed. However, a conclusion was not formulated because the politicians in the steering group felt they lacked insight into regional opinions. This is why in IVM2 most effort was spent in the preparation and implementation of 12 workshops with civil servants and politicians from the local administration (municipalities) where the feasibility of all potential measures was assessed (described further below).

The experts then explored the possibilities to combine the results of this assessment with the information on flood protection and landscape quality assembled in IVM1. They found that only one package could fulfil the flood protection objective, in which they had to include a few retention basins. However, these were politically unacceptable on the regional and local level. Negotiations between the steering group and the Ministry resulted in recommendations

² Bijker, 1995

that in effect consist of a conservation of the status quo: flood management measures will only be planned when discharge has actually increased and no additional space will be reserved beyond the floodplain.

Looking at the existence of multiple roles, it is apparent that civil servants from the provinces, Rijkswaterstaat and the water boards had more input in the project than other relevant social groups. Moreover, the project leadership was assumed by RWS employees, who thereby determined the details of daily activities. Especially in the last phase of the project the representative of the Ministry of Transport and Water Management played a crucial role in formulating the steering group recommendations to the Minister, ensuring that the text would be politically acceptable to both national and regional/local politicians. In this stage the explicit project objective of reserving land for flood management is not achieved, which means that ultimately the regional/local interests prevail over the Ministry's.

Although retrospectively it is possible to suggest some improvements to the collaborative process that constitutes the integration of interests, it is hard to see how the final outcome could have changed in this case: the technical constraints determined that politically unacceptable measures had to be selected to achieve the flood management objective. The Ministry had no choice except to accept the refusal of the region unless it wanted to overrule regional concerns by imposing the unacceptable measures. In view of the negotiated recommendations of the steering group, it is clear that in this case political support was considered more important than project objectives.

Expertise was integrated in several ways all through the IVM2 process, by all relevant social groups. Expertise means knowledge but also includes being able to generate this knowledge and being able to use it in a specific context. Employing 'expertise' instead of 'knowledge' has two main advantages. First, it emphasises that knowledge is used in certain ways and that choices have to be made on how to use it: the integration of knowledge is not neutral but ultimately depends on the user's purpose and perception. Second, the use of 'expertise' highlights the variety of skills needed in a decision making process. I distinguish three types of expertise³:

- substantive expertise deals with technical knowledge (scientific or other);
- political expertise deals with power relations between relevant social groups;
- process expertise deals with project planning and facilitation of meetings.

Substantive expertise was given most attention in IVM2. It related mainly to the technical characteristics of the proposed flood management measures, to the hydraulic river model used for the calculation of water levels, and to landscape quality. The landscape expert contributed most to the expertise on landscape quality; it received very little attention in project group and workshop discussions. Conversely, many non-expert participants showed much interest and a rapidly increasing understanding of the complicated hydraulic representations used, although they maintained that they would have preferred to see flood information represented on maps rather than on water level graphs.

For the detailed assessment of flood measures during the IVM2 workshops the expertise held by local participants proved to be essential, reducing the available options substantially compared to the potential measures that were identified in IVM1. In these workshops all potential flood management measures were assessed by the participants and classified in three

³ After Leeuwis & Van den Ban (2005)

Summary

categories: green – with potential, orange – ok with provisions, red – undesirable or impossible. In this classification substantive and political expertise were integrated simultaneously because the participants were allowed to mention any reason for their assessment, including political desirability. Local interests, too, were integrated in the score, because the existence of development plans could be a reason for rejecting a potential measure. Interestingly, both the project group and the steering group considered this assessment to be ‘subjective’ even though it was the result of extensive and multiple discussions. The project leadership worked around this problem by classifying the arguments for the assessment in a multi-criteria table, making it look more objective and acceptable.

Political expertise was sometimes integrated explicitly, as in the workshops when measures were assessed, or when in the project group members mentioned they would have to be able to ‘sell’ an idea to the politicians they worked for. More often, political expertise was integrated implicitly, for example when project set up and planning were agreed in the project group. Process expertise was integrated to a certain extent in IVM2, especially in the set up of the workshops. In the other meetings and in the overall planning the project followed patterns common in Rijkswaterstaat and more innovative approaches generally were not explored. Particularly, the relationship between the workshop outcomes and the steering group decisions does not seem to have been fully thought through before the process of consultation started. This may be one reason why the integration of the workshop results in the final recommendations was relatively weak.

In the description of the integration of expertise and interests in IVM2 I have so far treated both aspects separately. At the same time, expertise and interests are always present concurrently in the process although one or the other usually dominates in one particular activity. The presence of both aspects at the same time does not yet constitute the integration of both expertise and interests in a concrete result. I now introduce the following terminology in order to analyse the process and the result of integration, respectively. *Integration of expertise and interests in the process can be partial or full*: partial when either interests or expertise are integrated predominantly separately, full when they are both integrated at the same time. Examples in IVM1 and IVM2 of these are:

- partial integration of expertise: the use of the hydraulic model in IVM2 workshops, the IVM1 multi-criteria table of effects, the IVM1 framework for landscape quality assessment (used in IVM2);
- partial integration of interests: the predominance of political reasoning when the IVM2 recommendations to the Minister are written;
- full integration of expertise and interests: the classification of measures using green-orange-red in the IVM2 workshops.

Concrete results of an integration process can be either integrated or not integrated. Assuming the input comes from multiple domains, the distinction between these depends on the relationship between the original input and the result. If the contributing information is still recognisable in the end result, as in the IVM1 multi-criteria assessment table, the result is an aggregation and not an integration. If, on the contrary, the result is ‘original, new, on a different level and enriching’⁴, it comprises a synergy of the contributing parts that are not

⁴ after Hoppe (1983) p.267

Summary

visible any more, then it is an integrated whole⁵. Its characteristics result from the interactions between the parts, and are emergent from the contributing input⁶.

Interestingly and importantly, full integration of expertise and interests in the process leading to a result is not necessary for an integrated result: partial integration of expertise or interests can also lead to integrated results. An example of the former is the IVM1 framework for assessing landscape quality which was formulated by experts, thereby excluding the interests of other relevant social groups. An example of the latter is the societal wish for safety from flooding. Apart from sharing the emergent and synergetic character, these integrated results are distinguished from non-integrated results by the fact that they were created by integrating facts and values. Integration of facts and values can therefore be achieved through a process of full integration of expertise and interests, it can also be done in a process where experts use their ethical and/or esthetical judgement, as in the construction of the landscape quality framework. Table 11 summarises this conceptual understanding of integration in process and results. Although such a table gives the impression that distinctions between categories are clear-cut, in reality this is not the case. This classification can help in concrete cases to further the understanding of complex water problems; project leaders will have to interpret the situation they face and gain experience with the use of the table.

		result	
		<i>not integrated</i>	<i>integrated</i>
process	<i>partial integration of expertise</i>	calculation	experts interpret & combine disciplines using ethics and aesthetics
	<i>partial integration of interests</i>	political statement on single issue	societal wish
	<i>full integration</i>	policy on single issue	negotiated solution on multi-issue problem

Table 11 General classification of integration: process and results

This understanding of integration as synergy of facts and values was confirmed by the way the participants attending the expert meetings I organised or attended described successful integrated projects. From these workshops a number of observations further the understanding of integration in water management. First, it was confirmed that integration can only be achieved in concrete results. Put differently: the test of successful integration is the implementation of the negotiated results. In water management these results are often spatial, because decisions on the use of limited space need to integrate both interests and expertise. Second, it became apparent that integration is a way to deal with complexity. From their combined experience the participants concluded that in many settings complexity had to be embraced by enlarging the project scope in order to achieve any results at all. However, if a simple solution could be found it was inefficient to try to find an integrated solution.

According to these water professionals, the type of problem determines whether a project merits an integrated approach. I think that the literature on ‘wicked problems’ can provide

⁵ see also Angyal (1939) p.34

⁶ Ablowitz (1939) p.2; Holland (1998) p. 239

Summary

guidance here, particularly since this literature explicitly links wickedness with the complexity that was identified as the reason to aim for integration⁷. Wicked problems are problems where uncertainty about facts is important and consensus on desirable solutions is lacking. Where one or both are the case an integrated approach would be appropriate because facts and values will then have to be integrated in order to reach acceptable results.

If an integrated result is to be achieved the intelligent choice of the project objective is a good start. Because of the negotiations involved in achieving integration, the objective should allow for flexibility and enthuse a variety of relevant social groups. Therefore it should ideally be:

- a societal objective, as opposed to a single issue;
- directed towards emergent synthesis in the result;
- a boundary object: ‘an analytic concept of those scientific objects which both inhabit several intersecting social worlds [...] and satisfy the informational requirements of each of them. [...] They are weakly structured in common use, and become strongly structured in individual-site use. [...] They have different meanings in different social worlds but their structure is common enough to more than one world to make them recognizable, a means of translation’⁸.

Landscape quality qualifies on all three accounts, which makes it a very suitable objective for integrated water management projects where (multiple) use of space has to be re-negotiated. Other such objectives which are societal, boundary objects and allow synthesis are sustainability, safety, social justice, resilience.

From the above it is clear that strategic and tactical process choices and negotiation settings are of prime importance for the overall outcome of this kind of projects. In the context of water management there is little attention for the necessary process expertise. Existing literature on process management indicates that these projects are always learning and negotiating processes, whether this was intended or not⁹. Acknowledging this character is the first step in setting up a successful process. Many handbooks are available on project planning and facilitation; as long as the flexibility required for adaptations is built in, these can be used for tips. However, process expertise is largely a matter of practice. Maximizing personal and organisational learning should therefore be a prime objective for water professionals and the organisations they work for. Considering each project as an experiment from which everyone can learn would help to achieve this. Explicit attention for learning process would include allowing extra time and facilities for reflection. In my opinion, the innovation in water management that is much desired nowadays would be best served by improving the breadth of water professionals’ expertise in this way, while retaining their extensive substantive expertise.

⁷ Rittel & Webber (1973); Funtowicz & Ravetz (1993)

⁸ Star & Griesemer (1989) p. 393

⁹ Leeuwis & Van den Ban (2004)

Over de auteur

Anne Wesselink werd op 10 april 1963 geboren in Leiden. Na haar jeugd in Dordrecht en het VWO-B eindexamen aldaar ging zij in 1981 aan de Landbouwhogeschool in Wageningen¹ studeren. Tijdens haar studie Tropische Cultuurtechniek kreeg zij de smaak te pakken van het reizen naar verre landen. Naast de (verplichte) stage in Sri Lanka, een studie naar waterbeheer in irrigatieprojecten, deed zij een afstudeeronderzoek in Burkina Faso naar erosiebestrijding en een hydrologische studie van Nepal.

Na haar afstuderen in 1989 werd zij als Higher Scientific Officer aangenomen bij het Institute of Hydrology in Wallingford, Engeland, om de Wallingfordse inbreng in het project FRIEND² te leveren en andere korte studies te doen. De tropen bleven echter trekken, en zo werd zij twee jaar assistent-deskundige bij de WMO³ in Bangui, Centraal-Afrikaanse Republiek en daarna twee jaar bij de FAO⁴ in Antananarivo, Madagascar. Bij terugkeer vond zij uiteindelijk in Engeland werk, en wel als Area Hydrologist bij de Environment Agency in Bridgwater. Na 12 jaar gewerkt te hebben als hydroloog werd het echter tijd voor verandering en reflectie. De vacature als promovendus bij de afdeling Water⁵ bood de kans die zij zocht. Tijdens het promotieonderzoek heeft zij zich tot haar grote tevredenheid verschillende aspecten van sociale en geesteswetenschappen eigen kunnen maken. Deze uitbreiding van haar expertise sluit aan op het multi-disciplinaire karakter van haar studie in Wageningen, maar was niet meer aan bod gekomen tijdens eerdere banen.

Nu is zij voor de derde keer het Kanaal overgestoken naar Engeland. Zij is post-doc bij het Sustainability Research Institute van de Universiteit van Leeds waar zij in het GoverNat⁶ project gaat werken. Dit project wordt gefinancierd door het EU Marie Curie fonds en strekt zich uit over een aantal Europese landen. De insteek van het project is sociaal-wetenschappelijk, gecombineerd met een natuurwetenschappelijke achtergrond. Anne hoopt dan ook in de toekomst als een reflectieve practitioner meer te leren over inter- en transdisciplinair onderzoek naar het beheer van onze aarde.

¹ Wageningen University and Research Centre

² Flow Regimes from International Experimental and Network Data

³ World Meteorological Organisation, een VN organisatie

⁴ Food and Agriculture Organisation, een VN organisatie

⁵ nu Water Engineering and Management

⁶ governance of natural resources, www.governat.eu