

Een Nieuwe Rivier in Ooijen-Wanssum?

Een evaluatie van het beleidsproces

Dit rapport is in opdracht van InnovatieNetwerk opgesteld door:
S. van 't Klooster (Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit
Amsterdam (IVM-VU)
M. Hajer (Amsterdam School for Social Science Research van de Universiteit
van Amsterdam (ASSR-UvA)
m.m.v.: C. Cornelisse en I. Boas (IVM-VU)

Projectleiders InnovatieNetwerk:
Ir. N.J. Beun en Dr. J.H.A. Hillebrand

Dit rapport is opgesteld in het kader van het thema 'Ruimte Creëren',
concept 'Nieuwe Rivieren'.



Postbus 19197
3501 DD Utrecht
tel.: 070 378 56 53

www.innovatienetwerk.org

Het ministerie van LNV nam het initiatief tot en financiert InnovatieNetwerk.

ISBN: 978 – 90 – 5059 – 410 – 3

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 10.2.228, Utrecht, augustus 2010.

Voorwoord

Bij de ontwikkeling van het concept 'Nieuwe Rivieren' heeft InnovatieNetwerk ingezet op het 'rekenen en tekenen' in vier concrete praktijksituaties. Het gebied Ooijen-Wanssum was één van de vier. Daarbij deed zich in de praktijk een unieke situatie voor dat er door ons als externe partij in een cruciale fase van een reeds gestart gebiedsontwikkelingsproces een nieuw ontwerp werd geïntroduceerd in een lopend proces.

Deze unieke situatie is voor ons aanleiding geweest om aan het Instituut voor Milieuvraagstukken en aan Amsterdam School for Social Research beide van de Vrije Universiteit Amsterdam te vragen het proces te evalueren en lering te trekken voor toekomstige situaties.

De resultaten zijn verwoord in dit rapport. Belangrijk leerpunt voor InnovatieNetwerk is het belang van het anders omgaan met kennisuitwisseling. In dit proces was sprake van parallelle kennissporen. Het bij elkaar brengen van de kennis zoals heeft plaatsgevonden volstaat daarbij niet. De verschillende kennisdragers moeten daadwerkelijk en diepgaand met elkaar in gesprek gaan en samen ontwerpen en beleid maken. Als aan die condities niet kan worden voldaan, is het inbrengen van concepten, zoals InnovatieNetwerk die ontwikkelt, in lopende gebiedsprocessen risicovol en is succes onzeker.

Wij hopen dat niet alleen InnovatieNetwerk maar ook anderen de conclusies en lessen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprocessen zullen benutten voor een volgende kwaliteitsslag in gebiedsontwikkeling in Nederland.

Dr. G. Vos,
Directeur InnovatieNetwerk

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting **1**

1. Introductie **5**

2. Karakterisering van twee werkpraktijken **9**

- 2.1 Habiforum 9
- 2.2 InnovatieNetwerk (en Stroming) 13

3. Reconstructie van het gebiedsproces Ooijen-Wanssum **19**

- 3.1 Initiatiefase (fase 1) 20
- 3.2 Creëren van betrokkenheid onder “bewoners” en “bestuurders” en mobilisatie van gebiedskennis (fase 2) 21
- 3.3 Constructie van oplossingsstrategieën in drie parallelle sporen (fase 3) 24
- 3.4 Beoordeling van oplossingsstrategieën door direct betrokkenen, bestuurders en externe experts (fase 4) 27
- 3.5 Botsende ‘culturen’ van regionale planvorming (fase 5) 30
- 3.6 Nadere regionale uitwerking van de voorkeursstrategie: mobilisatie van (water)expertise en contra-expertise (fase 6) 32
- 3.7 Algemene inzichten met betrekking tot mobilisatie van kennis 35

4. Kwaliteit en Legitimiteit van planvorming **37**

- 4.1 Een gezamenlijk discours? 38
- 4.2 Een oplossingen die voor alle partijen bevredigend is? 38
- 4.3 Gezamenlijk doorleven van ontdekkingen, keuzen en conflicten? 40

5. Conclusies en lessen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprocessen	45
5.1 Een Nieuwe Rivier in Ooijen-Wanssum: een interessant experiment	45
5.2 Beperkte kennisuitwisseling	46
5.3 Het belang van een balans tussen 'openheid' en 'regionale specificiteit' van visionaire planningsconcepten	46
5.4 Het belang van bestuurlijke inbedding	47
Bronnen	51
Summary	55

Samenvatting

Nederland kent inmiddels een breed scala aan praktijkvoorbeelden van gebiedsontwikkeling, waarvan De Blauwe Stad in Groningen, Wieringerrandmeer in Noord-Holland en IJsseldelta Zuid (Bypass Kampen) bekende voorbeelden zijn. Het gebiedsontwikkelingsproces in Ooijen-Wanssum onderscheidt zich van veel gebiedsontwikkelingsprocessen door het inbrengen van een extern ontwikkeld concept ('Nieuwe Rivieren') in een lopend gebiedsproces. In deze publicatie wordt beschreven en geanalyseerd hoe dit proces van extern concept naar regionale gebiedsvisie is verlopen.

In deze evaluatie wordt nadruk gelegd op kennismobilisatie. De wijze waarop kennis wordt gemobiliseerd (welke kennis en wanneer en op welke wijze deze wordt ingebracht) kan gebiedsontwikkelingsprocessen versterken, maar kan hier ook afbreuk aan doen. Hoe kennis wordt ingebracht, heeft niet alleen invloed op de inhoudelijke kwaliteit van planvorming, maar ook op de mate waarin belanghebbenden (individuele burgers, georganiseerde belangengroepen, bestuurders) zich aan (de uitkomst van) het proces kunnen committeren. In Ooijen-Wanssum is door het inbrengen van een extern ontwikkeld plan in een lopend participatief proces, sprake van een zeer specifieke manier van kennisinbreng.

Deze evaluatie begint met een karakterisering van twee werkpraktijken: die van Habiforum als trekker/procesregisseur van het gebiedsproces in Ooijen-Wanssum, en die van InnovatieNetwerk/Stroming als bedenkers van het concept 'Nieuwe Rivieren' (Hoofdstuk 2).

Na deze karakterisering vervolgen we met een reconstructie van het gebiedsproces in Ooijen-Wanssum (Hoofdstuk 3). Daarbij onderscheiden we zes verschillende fases:

1. De ‘initiatiefase’,
2. Het creëren van betrokkenheid onder “bewoners” en “bestuurders” en mobilisatie van gebiedskennis,
3. De constructie van oplossingsstrategieën in drie parallelle sporen,
4. De beoordeling van oplossingsstrategieën door direct betrokkenen, bestuurders en externe experts,
5. Botsende culturen van regionale planvorming,
6. Nadere regionale uitwerking van de voorkeursstrategie: mobilisatie van (water)expertise en contra-expertise.

Voor elke fase beschrijven we welke kennisdragers een rol hebben gespeeld, hoe de interactie verliep tussen de verschillende actoren/kennisdragers en welke kennis op welke wijze werd gemobiliseerd.

Vervolgens analyseren wij de wijze waarop kennis in het proces is gebracht en de invloed daarvan op de kwaliteit van het planvormingsproces in Ooijen-Wanssum, en trekken we lessen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprocessen (Hoofdstuk 4 en 5). De drie belangrijkste lessen die we kunnen trekken uit dit experiment, waarbij een van buiten af ontwikkeld concept is ingebracht in een regionaal gebiedsproces, zijn:

- Kennismobilisatie in Ooijen-Wanssum werd gekenmerkt door betrokkenheid van een veelheid aan actoren, waaronder bewoners, boeren en andere ondernemers, maatschappelijke organisaties en (vertegenwoordigers van) overheden. Habiforum opereerde als centrale spil die kennis niet alleen mobiliseerde, maar ook selecteerde, prioriteerde en over en weer communiceerde. In Ooijen-Wanssum zagen we echter ook dat het bij elkaar brengen van verschillende soorten kennis niet volstaat. Cruciaal is ook dat de verschillende soorten kennisdragers daadwerkelijk met elkaar in gesprek gaan en samen beleid ontwerpen. Het organiseren van zo’n gezamenlijk leerproces bleek niet alleen cruciaal voor het op het juiste moment op tafel krijgen van relevante kennis, maar ook voor het krijgen van onderling inzicht in verschillende belangen, motieven en verwachtingen.
- Goede regionale planvormingsprocessen onderscheiden zich doordat er niet alleen vroegtijdig solide verbindingen worden gelegd tussen verschillende typen kennis en tussen inhoud en proces, maar dat er ook sprake is van voldoende bestuurlijke inbedding. De reconstructie en analyse van het gebiedsontwikkelingsproces in Ooijen-Wanssum liet zien dat met name burgers zich niet gehoord voelen als betrokken overheden tijdens het participatieproces onvoldoende zichtbaar zijn. Omdat de overheid tijdens het gebiedsproces geen gezicht had, voelden veel burgers zich – ondanks de “keukentafelgesprekken” en “Toetsdag” – niet of onvoldoende gehoord door verantwoordelijke bestuurders.
- Het concept ‘Nieuwe Rivieren’ bleek (met name in de beginfase) een krachtig concept dat een brug wist te slaan tussen uiteenlopende perspectieven, belangen en verwachtingen in de regio, en maakte daarmee bredere coalities mogelijk. Het concept was waarschijnlijk beter beklifd als er meer sprake was geweest van een

gezamenlijk leerproces tussen verschillende belanghebbenden/kennisdragers. Op die manier hadden verschillende partijen in de regio het extern ontwikkelde concept ('Nieuwe Rivieren') in een vroeger stadium kunnen bevragen en had het meer in dialoog met de regio betekenis, en daarmee een meer regiospecifieke invulling, gekregen.

Het concept Nieuwe Rivieren zal in de oorspronkelijk gedocumenteerde vorm niet in Ooijen-Wanssum worden gerealiseerd, maar het onderliggende gedachtegoed speelt tot op heden een rol in de planvorming. De toekomst zal uitwijzen hoe de te realiseren ingrepen in het gebied delen van het gedachtegoed zullen weerspiegelen.

I.

Introductie

Ruimte wordt vandaag de dag in Nederland geordend vanuit het perspectief van ‘ontwikkelingsplanologie’¹. In plaats van dat de overheid in plannen aangeeft welke ruimtelijke ontwikkelingen wel en vooral niet mogen, gaat het er nu veel meer om dat de overheid in samenspraak met betrokken maatschappelijke partijen actief richting geeft aan de ruimtelijke ontwikkeling van ons land.

‘Gebiedsontwikkeling’ kan worden gezien als een manier waarop deze nieuwe sturingsfilosofie in de praktijk wordt vormgegeven². Het ministerie van VROM beschrijft gebiedsontwikkeling als “ruimtelijke ordening voor regionale projecten” en de praktijkacademie voor gebiedsontwikkeling als “een nieuwe werkwijze voor ruimtelijke projecten”³. Friso de Zeeuw – hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft – beschrijft gebiedsontwikkeling als “de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied (De Zeeuw, 2007).

Nederland kent inmiddels een breed scala aan praktijkvoorbeelden van gebiedsontwikkeling. Bekende voorbeelden zijn: De Blauwe Stad in Groningen, Wieringerrandmeer in Noord-Holland en IJsseldelta Zuid (Bypass Kampen). De voor u liggende evaluatie betreft het proces van gebiedsontwikkeling in Ooijen-Wanssum in de fase (voor) verkenning (de planstudiefase is in deze evaluatie niet meegenomen).

¹ *Het rapport van de WRR (1998) over ‘ruimtelijke ontwikkelingspolitiek’ en de brochure ‘Samen, Anders, Beter’ (2001) van VNO-NCW, AVBB, Natuurmonumenten en ANWB waren belangrijke mijlpalen in de opkomst van deze nieuwe ruimtelijke sturingsfilosofie.*

² *www.vrom.nl; geraadpleegd 15 oktober 2008.*

³ *De praktijkacademie voor gebiedsontwikkeling is een initiatief van Habiforum en Nirov, met steun van het ministerie van VROM, en biedt maatwerktrainingen aan voor gebiedsontwikkeling. Zie ook www.praktijkacademie.nl, geraadpleegd 15 oktober 2008.*

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

Ooijen-Wanssum ligt ten oosten van Venray en aan de Maas in Noord-Limburg. In dit gebied (tussen de dorpen Ooijen en Wanssum) ligt een tien kilometer lange oude Maasarm. De laagste delen van de geul zijn onbewoond en zijn grotendeels natuurgebied. In de hogere delen staan huizen, boerderijen, een camping en is industrie gevestigd.

Ooijen-Wanssum staat momenteel in de Limburgse beleidspraktijk in de belangstelling. Als antwoord op de hoogwaters van 1993 en 1995 is de oude Maasarm tussen Ooijen en Wanssum afgesloten van het riviersysteem. Deze afsluiting zorgt sindsdien ten tijde van hoogwater stroomopwaarts voor problemen. De provincie Limburg heeft in 2006 besloten dat de afvoercapaciteit van de Maas moet worden vergroot en dat tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit van de regio moet worden versterkt. Daarbij werd vooropgesteld dat het proces van regionale planvorming participatief moest verlopen.

Bijzonder aan dit gebiedsontwikkelingsproces is een zeer specifieke vorm van kennisinbreng, waarbij een van buitenaf ontwikkeld concept ('Nieuwe Rivieren' van InnovatieNetwerk/Stroming) een centrale rol is gaan spelen in het lopende regionaal gebiedsproces. Dit ging echter niet zonder spanningen: de publicatie van het boek 'Bouwen aan Nieuwe Rivieren' door InnovatieNetwerk (2007) zorgde voor veel opschudding in de regio, en de regionale uitwerking van het concept 'Nieuwe Rivieren' bleek op allerlei fysieke en beleidsmatige grenzen te stuiten. Uiteindelijk werd daarom gekozen voor een minder extreme variant, die bekend werd onder de naam 'Verruiming'.

Het planproces werd geleid door procesregisseurs van Habiforum. Voorbouwend op het concept 'Nieuwe Rivieren', in samenwerking met InnovatieNetwerk/Stroming en in samenspraak met de verschillende belanghebbenden en overheden in de regio, heeft Habiforum een regionale visie ontwikkeld die moet zorgen voor een duurzame oplossing voor de regio. Zie ook www.ooijen-wanssum.nl.

- 1) Kenmerkend voor dit proces van gebiedsontwikkeling is de verknooping van twee van oorsprong onafhankelijke sporen, namelijk:
- 2) Een inhoudelijk spoor waarin door InnovatieNetwerk het concept 'Nieuwe Rivieren' werd uitgewerkt voor Ooijen-Wanssum;
- 3) Een processpoor waarin door Habiforum, in opdracht van de Provincie Limburg, in samenspraak met verschillende belanghebbenden en overheden in de regio, oplossingsstrategieën werden ontwikkeld.

InnovatieNetwerk heeft UvA/VU gevraagd deze niet vooraf geregiseerde koppeling van sporen te evalueren. In deze evaluatie staan vijf vragen centraal:

1. Hoe kunnen de sporen Habiforum en InnovatieNetwerk worden getypeerd?
2. Hoe zijn beide sporen met elkaar verknoopt geraakt?
3. In hoeverre kunnen we spreken van een 'legitiem' planningsproces?
4. Welke invloed heeft de wijze waarop kennis in het proces is gebracht, op de kwaliteit van de besluitvorming?
5. Wat kunnen we leren van deze bevindingen voor toekomstige processen van gebiedsontwikkeling?

Deze evaluatie is gebaseerd op de analyse van projectdocumenten (projectverslagen, tussentijdse documenten, eindrapportages), krantenberichten, websites en diepte-interviews met de belangrijkste spelers in het gebiedsontwikkelingsproces Ooijen-Wanssum. In de periode van september tot december hebben wij in totaal achttien personen gesproken, onder wie medewerkers van Habiforum, InnovatieNetwerk en Bureau Stroming, ambtenaren van provincie, gemeenten en waterschap, en andere belanghebbenden (individuele burgers, boeren en ondernemers en georganiseerde belangengroepen).

Met deze evaluatie van het gebiedsontwikkelingsproces Ooijen-Wanssum hopen wij bij te dragen aan de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling, namelijk door het verloop van het gebiedsontwikkelingsproces te reconstrueren en door lessen te trekken uit een interessant experiment waarbij een van buiten af ontwikkeld concept ('Nieuwe Rivieren') een centrale rol is gaan spelen in een regionaal gebiedsproces.

2. Karakterisering van twee werk- praktijken⁴

⁴ Onderstaande karakterisering heeft betrekking op de manier waarop betrokken medewerkers van Habiforum en InnovatieNetwerk/Stroming zichzelf in het gebiedsproces Ooijen-Wanssum positioneerden. Het betreft, met andere woorden, een zelfrepresentatie in de context van het gebiedsproces Ooijen-Wanssum. Zie Grin en Van Staveren (2007) en Van Rooy et al (2006) voor meer algemene beschrijvingen van respectievelijk de InnovatieNetwerk- en Habiforum-werkpraktijk(en).

Habiforum en InnovatieNetwerk/Stroming kunnen worden begrepen als twee verschillende praktijken die elk vanuit eigen ambities, uitgangspunten, werkwijzen, omgangsvormen en vocabulaire, bijdragen aan de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling.

2.1 Habiforum

Het Habiforum-spoor in Ooijen-Wanssum werd getrokken door Peter van Rooy en Keesjan van den Herik. Zij vervulden beiden namens Habiforum een andere rol in het proces. Peter van Rooy legde zich vooral toe op de ontwikkeling en toepassing van methodieken van gebiedsontwikkeling:

“Mijn rol is dat ik methodiek ontwikkel voor gebiedsontwikkeling en die toepas in een aantal cases, onder andere in Ooijen-Wanssum, dus alle methodische kennis gaat daar weer in” (*Bron: Interview Habiforum*).

Daarnaast heeft hij een sterk netwerk in zowel “Den Haag” als op provinciaal bestuurlijk niveau. Keesjan van den Herik, daarentegen, is juist in de regio actief. Hij leidde het gebiedsproces en was het aanspreekpunt voor mensen in de regio. Het gebiedsproces dat door Keesjan van den Herik werd geleid, is gebaseerd op de methodiek voor gebiedsontwikkeling die (mede) door Peter van Rooy is ontwikkeld.

2.1.1 Gedragen gebiedsplannen

Een centrale ambitie zoals die door Habiforum wordt geformuleerd, is te komen tot “een gedragen gebiedsplan dat aan alle eisen voldoet om te kunnen worden gerealiseerd” (Habiforum, 2006: 42). Een “gedragen gebiedsplan” betekent voor Habiforum niet dat het plan door alle partijen wordt “toegejuicht” (*Bron: Interview Habiforum*), maar dat alle betrokkenen begrip hebben voor gemaakte keuzes en zich op basis daarvan kunnen committeren aan dat plan. Habiforum streeft ernaar dat ook de mensen en partijen voor wie het planbesluit nadelig uitpakt, begrijpen hoe en waarom tot dat besluit is gekomen en dat ze zich erbij neer kunnen leggen. Het planproces zelf wordt door Habiforum gekarakteriseerd als een proces van het constructief verbinden van zoveel mogelijk belangen. Het gaat daarbij om belangen van zowel bestuurders, volksvertegenwoordigers, bewoners als marktpartijen.

Habiforum legt een sterke nadruk op het belang van participatie en pleit in het bijzonder voor actieve deelname van bewoners omdat de praktische kennis die zij inbrengen, zorgt voor een wat zij noemen “noodzakelijke” verrijking van zowel inhoud als het proces van gebiedsontwikkeling. Van Rooy et al (2006) beargumenteren in het Boek ‘Nederland Boven Water: Handboek voor Gebiedsontwikkeling’ dat de inbreng van praktische kennis essentieel is “voor voortgang en resultaat”, “creëert externe druk, voorkomt vrijblijvend polderen, leidt tot meer scherpte in de probleemdefinitie, wijst op samenhang tussen projecten en blijkt verrassende oplossingsstrategieën te kunnen opleveren” (Van Rooy et al, 2006: 147). Daarbij achten zij het vroegtijdig betrekken van marktpartijen noodzakelijk voor het met meer snelheid kunnen ontwikkelen van betere plannen met een hogere realisatiekans. Bestuurders van betrokken overheden (gedeputeerden, wethouders, burgemeesters, dijkgraven) vormen een andere cruciale partij en worden geacht zich formeel te verbinden aan het initiatief voor gebiedsontwikkeling, en het startsein te geven voor (1) een eerste verkenning van problemen in het gebied; (2) mogelijke oplossingsrichtingen en (3) een planstudie (zie ook de paragraaf onder ‘Methode voor gebiedsontwikkeling’).

Vanuit dit belang dat Habiforum hecht aan participatie van belanghebbenden is het niet verrassend dat het proces van gebiedsontwikkeling een centrale rol heeft. Gebiedsontwikkeling wordt omschreven als een “complex” en “dynamisch proces” vanwaaruit “een aanvankelijk studiegebied (...) een plangebied ontstaat” (Van Rooy et al, 2006: 148). Gebiedsontwikkelingsprocessen worden door Habiforum gekarakteriseerd als een “porseleinkast”, “een grote onderhandeling” en een “voortdurende dialoog” (*Bron: Interview Habiforum*) en dienen op een zorgvuldige en goed doordachte manier te worden geleid. Daarbij wordt benadrukt dat posities en belangen continu wisselen in de tijd. Een van de procesregisseurs zelf constateerde: “Het maatschappelijke landschap verandert permanent” (*Bron: Interview Habiforum*).

Om te komen tot gedragen gebiedsplannen, begint Habiforum met het in kaart brengen van problemen en “pijnpunten” in de regio. Het

idee is namelijk dat je niet over kansen kunt praten als je niet weet wat de problemen zijn. Een van de procesregisseurs van Habiforum stelde:

“Wij vliegen kansen aan door problemen tot op het bot gefileerd te hebben. Dit is nodig om kansen te kunnen benutten. Er is geen *short-cut* in dit soort processen. Als je niet begint bij de problemen, dan kom je ze later altijd weer tegen” (Bron: Interview Habiforum).

2.1.2 Methode voor gebiedsontwikkeling

Om processen van gebiedsontwikkeling te ondersteunen, heeft Habiforum een methode ontwikkeld waarin drie fasen van gebiedsontwikkeling worden onderscheiden (realisatie en beheer & onderhoud niet meegenomen), met elk hun eigen doel, activiteiten en producten:

1. Een publieke **voorverkenning**, waarin urgenties, mogelijkheden en de (bestuurlijke) wil om problemen aan te pakken worden verkend.
2. Een (open) **verkenning**, waarin meerdere belanghebbenden bij het proces worden betrokken, aanvullend onderzoek wordt gedaan en oplossingsstrategieën worden ontwikkeld. Deze oplossingsstrategieën worden getoetst (op de haalbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid), met het doel te komen tot een voorkeursvariant⁵;
3. Een **planstudie** ter voorbereiding van de realisatie, waarin het accent ligt op het ontwikkelen van een gezamenlijk uitvoeringsplan en beheersperspectief (zie ook Van Rooy et al, 2006).

⁵ In de praktijk van gebiedsontwikkeling in Ooijen-Wanssum vielen de fase ‘voorverkenning’ en ‘verkenning’ min of meer samen.

De methode gaat uit van een gefaseerde politieke besluitvorming: volksvertegenwoordigers dienen de overgang van de ene naar de andere fase expliciet te markeren met respectievelijk een startverklaring, intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst. Op deze manier wil Habiforum voorkomen dat gebiedsontwikkelingsprocessen uitmonden in een eindeloos proces van “vrijblijvend polderen”. In Ooijen-Wanssum, waarin Habiforum optrad als procesregisseur, verschaftte deze methodiek richting aan het denken en handelen, en structureerde zij daarmee in sterke mate het gebiedsontwikkelingsproces.

Naast het vormgeven van specifieke gebiedsontwikkelingsprocessen richt Habiforum zich ook actief op het entameren en faciliteren van collectieve leerprocessen met het doel “het vermogen te ontwikkelen om gebiedsontwikkeling in de toekomst sneller en beter tot stand te brengen” (Van Rooy, 2006: 154). Het gaat hierbij om het mobiliseren van praktijkervaringen en het stimuleren van reflectie. Zo heeft Habiforum samen met NIROV het initiatief genomen voor de oprichting van de ‘Praktijkacademie voor Gebiedsontwikkeling’, met het doel professionals in de ruimtelijke ordening (procesmanagers, projectleiders, opdrachtgevers) meer vaardigheden en kennis ten aanzien van gebiedsontwikkeling bij te brengen.

De werkwijze van Habiforum laat zich omschrijven als een bottom-up proces, waarbij de informatie uit de gesprekken met de belanghebbenden wordt samengesmeed tot een handzaam aantal strategieën.

Habiforum benadrukt het belang van meerdere oplossingsstrategieën: “Het voorleggen van meer oplossingsstrategieën [leidt, sk] tot productieve voortgang (...). Meer oplossingsstrategieën maken keuzen mogelijk voor politici” (146). Naar eigen zeggen hebben zij in het proces Ooijen-Wanssum samen met de mensen “bedacht wat nou de mogelijkheden zijn om hiermee aan de slag te gaan”. Op basis van dit “palet aan mogelijkheden” heeft Habiforum stapsgewijs een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd. Deze werkwijze wordt treffend verwoord door een van de procesregisseurs van Habiforum als:

“(...) Ik kwam de eerste keer met twee manieren, en de volgende keer met drie, en de volgende keer met vier en iedere keer zagen zij: oh ja, nu zit die er ook in en nu zit dat er ook bij. Dus de oplossingen ontstonden ook aan die tafel” (*Bron: Interview Habiforum*).

Vanuit haar procesmatige insteek werkt Habiforum niet alleen bottom-up, maar ook met “argumentatieve” of “open” planconcepten “die vragen om een gebiedsspecifieke uitwerking” (Van Rooy et al, 2006: 25-6). Deze concepten worden beschouwd als mogelijke aanvulling “van buitenaf” op de inbreng vanuit de regio. De door Habiforum gehanteerde concepten worden expliciet niet “vastomlijnd”, zodat ruimte blijft bestaan voor regiospecifieke invulling. Belangrijk voor het totstandkomen van een regiospecifieke invulling is daarom dat deze concepten worden verbonden aan het proces, en in dialoog met de regio verder worden ontwikkeld.

Habiforum benadrukt het belang rekening te houden met bestaande wet- en regelgeving. Zo lezen we in het boek ‘Nederland Boven Water’: “Projecten die deze ‘hindermacht’ een functionele plaats weten te geven in het proces, blijken uiteindelijk productiever te zijn” (Van Rooy et al, 2006: 151). Om ambities te kunnen realiseren, kan het echter nodig blijken om beleid te “overrulen” (*Bron: Interview Habiforum*).

2.1.3 Duurzaam waterbeheer

In Ooijen-Wanssum heeft Habiforum echter niet alleen een procesmatige en methodologische, maar ook een inhoudelijke ambitie. Habiforum streeft ernaar nieuwe vormen van duurzaam ruimtegebruik te ontwikkelen. Rivierverruiming is een manier om de “identiteit van een gebied te versterken en de gebiedskwaliteit te verbeteren” (www.habiforum.nl). De zogenoemde ‘reactivering’ van de Oude Maasarm is ook een persoonlijke missie van een van de procesregisseurs van Habiforum. Hij maakte zich in Noord-Limburg al langere tijd sterk voor een duurzamer waterbeheer, en in het bijzonder voor het terugdraaien van de afsluiting van de oude Maasarm bij Ooijen-Wanssum, om naar eigen zeggen “dat stomme foutje te herstellen”:

“Dat behoorde dus al 10 jaar tot mijn werk, om dat voor elkaar te krijgen. In allerlei gremia, in allerlei opdrachten (...) was ik daar mee bezig. Voor verschillende opdrachtgevers ook” (*Bron: Interview Habiforum*).

Het verzoek van de Provincie Limburg aan Habiforum zag hij als een kans om de reactivering van de Oude Maasarm bij Ooijen-Wanssum uiteindelijk te kunnen realiseren. Over het proces van gebiedsontwikkeling stelde een van de procesregisseurs van Habiforum verder: “alles is vanuit de duurzaamheidgedachte gemaakt” (*Bron: Interview Habiforum*).

2.2 InnovatieNetwerk (en Stroming)

Het spoor van InnovatieNetwerk werd getrokken door Hans Hillebrand en Nico Beun. Gedurende het hele traject werkten zij nauw samen met Wim Braakhekke en Alphons van Winden van Bureau Stroming. InnovatieNetwerk spreekt in deze context van ‘coproductie’, waarbij Stroming vooral de technische en inhoudelijke expertise inbracht en de kunde om innovatieve concepten zoals Nieuwe Rivieren ruimtelijk te verbeelden. De expertise van InnovatieNetwerk ligt veel meer op het gebied van “hoe organiseer je nou dat proces, wat zijn nu wel en niet grensverleggende vernieuwingen, wat zijn nu de uitdagingen waar we voor staan” (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*). De kracht van InnovatieNetwerk ligt, naar eigen zeggen, vooral in het construeren van netwerken en het in gang zetten van innovatieve processen.

2.2.1 Grensverleggende innovaties

De centrale ambitie van InnovatieNetwerk is om “grensverleggende innovaties” te realiseren binnen het werkveld van het Ministerie van LNV. Centraal in de praktijk van InnovatieNetwerk staat de ontwikkeling van inspirerende en realistische ‘concepten’ die een kanteling in kijken en denken teweeg te moeten brengen. Het gaat steeds om het bieden van een nieuw perspectief op complexe, hardnekkige vraagstukken rond agro-economie, ruimtegebruik en gezondheid. InnovatieNetwerk definieert ‘grensverleggende concepten’ als een idee dat “daadwerkelijk tot doorbraken in denken en handelen leidt”, dat “voldoende robuust bevonden is” en waarvan duidelijk is “dat het echt kan werken” (InnovatieNetwerk, 2006: 6).

Een centrale aanname is dat door nieuwe denkrichtingen op gang te brengen, mogelijkheden en ideeën in beeld komen die anders wellicht buiten beschouwing zouden zijn gebleven. Het gaat InnovatieNetwerk vooral om het verbreden van het palet aan opties. Medewerkers van InnovatieNetwerk gebruiken zelf de metafoor van de “menukaart”:

“Wat Habiforum gedaan heeft, is samen met de mensen een menukaart samengesteld. En op het moment dat je het idee krijgt dat zo’n menukaart toch wat mager is, dat er alleen maar vlees op staat en geen vis en je het idee hebt dat vis ook lekker zou kunnen zijn, zijn wij in

de gelegenheid om op zo'n moment zeggen van 'Ga vooral door met het maken van die menukaart en maak hem zo mooi mogelijk', en ergens in het proces zorgen wij dat er ook nog wat suggesties komen die gebaseerd zijn op vis. En als je dat niet zint en je hebt eraan geproefd en je vindt het niks, ja, dan kies je er niet voor. Even goede vrienden" (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*).

InnovatieNetwerk stelt dat deze kennisinbreng of "inspiratie" van buiten af, mensen in de gelegenheid stelt "om het gehele scala aan mogelijkheden" of "hun opties" in beeld te krijgen, en zij "beter denken en beslissen over wat ze nou willen". In Ooijen-Wanssum is de ambitie door deze "inbreng van buitenaf" het gebiedsontwikkelingsproces te verrijken, en daarmee bij te dragen aan een meer toekomstgericht en dus robuust regionaal beleid.

Vanuit het idee dat grensverleggend innoveren niet zonder spanning en weerstand gaat, benadrukt InnovatieNetwerk het belang van het doorbreken van bestaande gewoonten, belangen, machtsstructuren en regelgeving: "InnovatieNetwerk mag ongestraft van de gebaande paden afwijken, de grenzen opzoeken. Sterker nog: dat moeten ze zelfs, ook als dat leidt tot controversiële innovaties" (InnovatieNetwerk, 2006: 21). Dit doorbreken van grenzen is volgens InnovatieNetwerk noodzakelijk voor het kunnen bieden van nieuwe mogelijkheden voor hardnekkige, vastgelopen problemen. Dat sommige trajecten die worden uitgezet stranden, wordt gezien als onderdeel van de ambitie en werkwijze van InnovatieNetwerk, want "als alles wat InnovatieNetwerk doet lukt, dan heeft ze waarschijnlijk te weinig risico genomen" (InnovatieNetwerk, 2006: 8).

InnovatieNetwerk hecht een groot belang aan haar onafhankelijke positie. Hoewel de organisatie is geïnitieerd door en gelieerd aan het Ministerie van LNV, opereren medewerkers van InnovatieNetwerk vanuit een onafhankelijke positie.

Ook medewerkers van Stroming benadrukken hun onafhankelijke positie:

"Wij hebben zoiets van: nou, wij brengen gewoon een idee naar voren, daar schamen we ons niet voor. Wij hebben gelukkig niets te vertellen hier, wij gaan er niet over, dus mogen wij alles zeggen" (*Bron: Interview Stroming*).

2.2.2 Conceptontwikkeling

InnovatieNetwerk maakt gebruik van krachtige en aansprekende 'merknamen' die de kern van zo'n nieuwe manier van kijken op trefende en aansprekende wijze moeten verwoorden. Een voorbeeld hiervan is 'Nieuwe Dorpen': een metafoor die staat voor een andere manier van denken over huidige plattelandsvraagstukken en die verschillende actoren aan zich moet weten te verbinden. Belangrijke is dat zo'n merknaam "nieuwsgierigheid" opwekt en "intrigerend" is – bijvoorbeeld omdat er een paradox in zit – zodat het aanleiding geeft

tot dialoog: “Als je die nieuwsgierigheid hebt, dan kun je een dialoog beginnen” (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*). Met het concept ‘Nieuwe Rivieren’ probeert InnovatieNetwerk een ander perspectief op het vraagstuk van waterveiligheid te bieden door water niet te zien als probleem, maar als kans om een nieuwe impuls te geven aan het landschap/de regio:

“Die omkering in denken is waar wij als InnovatieNetwerk eigenlijk altijd op zoek naar zijn; die omkering in denken is dat je water niet als vijand maar als vriend zag” (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*).

Het gaat InnovatieNetwerk niet alleen om het ontwikkelen van nieuwe concepten, maar om die concepten ook in praktijk te brengen in een aantal “pilotprojecten”. Door middel van deze praktijktoepassing beoogt InnovatieNetwerk “de kracht van zo’n concept” in verschillende omstandigheden te “beproeven”. InnovatieNetwerk benadrukt daarbij dat zij niet wil blijven steken in het “benoemen van blokkades”, maar ervoor wil zorgen dat de concepten in de praktijk “tot werking komen”. Een belangrijke stap op weg naar realisatie is voor InnovatieNetwerk het creëren van een netwerk van mensen die nodig zijn om een innovatie voor elkaar te krijgen. Het gaat dan zowel om het mobiliseren van strategische krachten als de politiek. InnovatieNetwerk karakteriseert dit proces met de termen: “vasthoudendheid, verder doorontwikkelen, netwerken, processen organiseren om het echt te realiseren” (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*).

In Ooijen-Wanssum betekende dit dat het netwerk van InnovatieNetwerk voornamelijk werd gevormd door mensen met “investeringskracht”, zoals bestuurders van relevante overheden (provincie, gemeenten, waterschap) en de belangrijkste grondeigenaren, waaronder de lokale zandwinner en Staatsbosbeheer. Bewoners en boeren waren geen directe gesprekspartner, vanuit het idee dat: “ (...) Je weet gemiddeld wat een boer wil, (...) dus van heel veel mensen weet je wel wat ze willen. Dus die kennis breng je dan in. Je moet het gebied natuurlijk wel kennen” (*Bron: Interview Stroming*).

Een onderdeel van het in praktijk brengen van innovatieve concepten is het maken van (ruimtelijke) ontwerpen. Door middel van deze ontwerpen wordt als het ware een toekomstvisie neergelegd. Geen blauwdruk, maar een (of meerdere) visualisatie(s) van hoe zo’n concept er in de praktijk uit zou kunnen zien. Bij het traject rondom ‘Nieuwe Rivieren’ werkte InnovatieNetwerk nauw samen⁶ met Bureau Stroming, dat was gevraagd een ontwerp te maken voor vier voorbeeldregio’s waar zo’n Nieuwe Rivier in de praktijk tot realisatie zou kunnen worden gebracht. Tijdens zo’n “ontwerptraject” wordt eerst gekeken “of het idee werkelijkheid kan worden”. Daarbij speelt technische en financiële haalbaarheid een centrale rol. Het gaat dan om vragen als “Kan het werkelijkheid worden? Is het haalbaar? Kan het wel? Hoe ziet het er dan precies uit? En is het te financieren?” (*Bron: Interview Stroming*):

⁶ *InnovatieNetwerk spreekt zelf van “coproductie” (Bron: Interview InnovatieNetwerk).*

“Het moet wel kunnen. Dus niet een zo mooi mogelijk plaatje. Nee, we maken alleen maar dingen die kunnen. Want als iemand ooit enthousiast raakt voor ons idee, wil je niet in de situatie komen dat je moet zeggen van, nou, dat kan eigenlijk niet” (*Bron: Interview Stroming*).

“Als wij niet weten of het technisch en financieel mogelijk is, heeft het geen zin om zo’n proefballonnetje op te laten. (...) We willen er zicht op krijgen, of het financieel en technisch haalbaar is. Toen we dat idee kregen, gingen we nadenken over het proces” (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*).

Deze ontwerpen worden vervolgens doorgaans gebruikt om te inspireren en dialoog te entameren. Binnen InnovatieNetwerk wordt naar deze ontwerpen ook wel verwezen met de term “praatplaten”. In Ooijen-Wanssum werden deze ruimtelijke ontwerpen gebruikt in diverse gesprekken met mensen in de regio om hen te mobiliseren voor en mee te nemen in de idee ‘Nieuwe Rivieren’:

“Dit is een ontwerp, niet het precieze ontwerp voor die plek, maar (...) een voorstel en wat zou u ervan vinden? (...) Dit is iets wat op de lange termijn zou kunnen” (*Bron: Interview Stroming*).

“Wat wij proberen met verbeelding, is mensen helpen om zich voor te stellen hoe het zou kunnen als je een andere weg zou nemen. Daarmee probeer je dus mensen te helpen om het zich voor te stellen” (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*).

2.2.3 Bijdragen aan gebiedsontwikkeling, een nieuwe impuls geven aan de regio

Met name Stroming heeft in Ooijen-Wanssum ook een inhoudelijke ambitie, namelijk “het landschap weer in ontwikkeling brengen”. Water wordt daarbij gezien als kans om gebieden weer een nieuwe impuls te geven. De werkwijze die Stroming hanteert, begint bij het in kaart brengen van krachten en processen in het landschap, zowel fysiek als maatschappelijk: “Wij kijken altijd heel goed naar hoe dat landschap gefunctioneerd heeft en zoeken dan naar aanknopingspunten om met dat landschap weer verder te gaan” (*Bron: Interview Stroming*). Een centrale vraag daarbij is “Wat past hier in het landschap?”. In Ooijen-Wanssum waren de oude nevengeulen van de Maas een van die aanknopingspunten voor het ontwerp. Het streven is dan om een integraal ontwerp te maken, waarbij verschillende (huidige en of toekomstige) functies in het landschap op een samenhangende manier met elkaar worden verbonden.

De aanpak van zowel InnovatieNetwerk als Stroming laat zich omschrijven als een expertpraktijk, die sterk gericht is op wetenschappelijke onderbouwing en mobilisatie van kennis en rekrutering van (traditionele) kennisdragers en -producenten.

	Habiforum	InnovatieNetwerk/Stroming
Probleemdefinitie	- Waterprobleem, gebiedsontwikkeling als kans om het waterprobleem op te lossen	- Ruimtelijk probleem; water als 'kans' om het gebied nieuwe impulsen te geven
Centrale ambities & Uitgangspunten	- Een gedragen gebiedsplan, oplossing voor het waterprobleem - Duurzaam waterbeheer/ rivierversuiming - Maatschappelijke en bestuurlijke acceptatie - Methodiekontwikkeling (faciliteren en entameren van leerprocessen)	- Ontwikkelen van "grensverleggende innovaties" (m.n. InnovatieNetwerk) - Bijdragen aan gebiedsontwikkeling /een nieuwe impuls geven aan de regio (m.n. Stroming) - Technische haalbaarheid (m.n. Stroming) - Conceptontwikkeling (concepten laten landen in de praktijk; "robuuste concepten")
Werkwijzen & omgangsvormen	- Werken volgens (flexibel, globaal) stappenplan - Ontwikkeling plan in dialoog met de regio (vanuit regionale "urgenties") - Mobiliseren van maatschappelijk en bestuurlijk "draagvlak" (onder alle belanghebbenden) - (Regionale) inbedding van strategieën/plannen - Verbinden van inhoud en proces - Redeneren vanuit problemen, "pijnpunten"/ huidige situatie - Verkennen van probleempercepties, regionale belangen, "oplossingsperspectief" - Ontwikkelen van meerdere "oplossingsstrategieën" - Gedragen plannen - Zorgvuldigheid, timing (proces als "porseleinkast") - Bestaande wet- en regelgeving functioneel maken. Indien nodig beleid "overrulen" om ambitie te kunnen realiseren	- Experimentele werkwijze, gebruik maken van voortschrijdend inzicht - Conceptueel ontwerp toetsen aan belangen in de regio - Mobiliseren van "investeringskracht" (mensen die 'nuttig' zijn voor de realisatie) - Onafhankelijke, externe input van ideeën/concepten - Nadruk op inhoud - Redeneren vanuit kansen/ toekomstvisie - In kaart brengen van "krachten"/ processen in het landschap (vanuit uniciteit van het gebied) (m.n. Stroming) - 1 conceptueel "ontwerp" uitwerken voor verschillende gebieden - Inspirerend ontwerp (palet aan opties verbreden) - Risico's nemen, durven, "patronen doorbreken", controversie, "van gebaande paden afwijken" (m.n. - InnovatieNetwerk) - Bestaande wet- en regelgeving en "doorbreken" om ambitie te kunnen realiseren (m.n. InnovatieNetwerk)

*Tabel 1:
Karakterisering van werkpraktijken.*

3.

Reconstructie van het gebiedsproces Ooijen-Wanssum

De wijze waarop kennis wordt gemobiliseerd (welke kennis, wanneer en op welke wijze wordt ingebracht) kan regionale planvormingsprocessen versterken, maar kan hier ook afbreuk aan doen. Hoe kennis wordt ingebracht, heeft niet alleen invloed op de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming, maar ook op de mate waarin belanghebbenden (individuele burgers, georganiseerde belangengroepen, bestuurders) zich aan (de uitkomst van) het proces kunnen committeren (zie bijvoorbeeld Edelenbos, Teisman en Reudink, 2003). Goede regionale planvormingsprocessen lijken zich daarin te onderscheiden dat er vroegtijdig solide verbindingen worden gelegd tussen verschillende typen kennis en tussen inhoud en proces.

In Ooijen-Wanssum is door het adopteren van een extern ontwikkeld plan in een lopend participatief proces en de niet vooraf geregisseerde koppeling van verschillende ‘werkpraktijken’, sprake van een zeer specifieke manier van kennisinbreng. Hieronder zullen we reconstrueren hoe dit proces is verlopen. Wij onderscheiden daarbij zes fasen:

Fase 1: Initiatiefase

Fase 2: Creëren van betrokkenheid onder “bewoners” en “bestuurders” en mobilisatie van gebiedskennis

Fase 3: Constructie van oplossingsstrategieën in drie parallelle sporen

Fase 4: Beoordeling van oplossingsstrategieën door direct betrokkenen, bestuurders en externe experts

Fase 5: Botsende ‘culturen’ van regionale planvorming

Fase 6: Nadere regionale uitwerking van de voorkeursstrategie: mobilisatie van (water)expertise en contra-expertise

In deze reconstructie zullen wij per fase beschrijven welke kennisdragers een rol hebben gespeeld, hoe de interactie verliep tussen de

verschillende actoren/kennisdragers en welke kennis op welke wijze werd gemobiliseerd. Daarbij hanteren we een brede definitie van ‘kennis’ en ‘kennisdragers’. Met kennis verwijzen we niet alleen naar wetenschappelijke “gecertificeerde” expertkennis, maar ook naar ervaringskennis, proceskennis, gebiedskennis. Het idee erachter is dat het in complexe vraagstukken als deze niet mogelijk is om een scherpe lijn te trekken tussen ‘experts’ en ‘leken’, *“particularly since each expert will be ‘lay’ with respect to at least some of the others”* (Funtowicz en Ravetz, 1993) en omdat relevante kennis zich niet beperkt tot wetenschappelijke kennis. Kennisdragers kunnen dus gecertificeerde of oncertificeerde kennis inbrengen, maar het zijn allemaal experts.

3.1 Initiatiefase (fase I)

Met het initiatiefvoorstel van de CDA Statenfractie van de Provincie Limburg “aanvullend plan Zandmaas” in mei 2005, kregen de Provinciale Staten de opdracht om het hoogwaterdossier bij Ooijen-Wanssum op en aan te pakken. De Provincie verzocht op haar beurt Habiforum (in de personen Peter van Rooy en Keesjan van den Herik) de mogelijkheden te verkennen voor het verhogen van de waterveiligheid in het gebied. De opdracht die zij meekregen van de Provincie was in hun eigen woorden “heel vrij”. De centrale vraag van de Provincie was “Is hier een project van te maken?” (*Bron: Interview Habiforum*), waarin drie ambities centraal stonden: het oplossen van het waterprobleem, natuurontwikkeling en ruimte voor economische ontwikkeling (“het gebied moet van het planologisch slot”). Habiforum werd er door de Provincie op uit gestuurd als “verkennen”, die door te spreken met mensen in de regio met een “haalbaar” en “kansrijk verhaal” moest komen voor de gedeputeerde. Wat de Provincie precies verstond onder “haalbaarheid” en “kansrijk” werd in deze fase niet geëxpliciteerd, en er werden verder geen expliciete randvoorwaarden meegegeven waar dat verhaal wel en niet aan moest voldoen.

Mijlpalen Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

Aanloopfase

1993/1995	Hoogwaters Maas
1995	Aanleg (nood)kades
Mei 2005	Initiatiefvoorstel CDA-Statenfractie Provincie Limburg inzake aanvullend plan Zandmaas (opdracht aan Provinciale Staten)
Januari 2006	Opdracht Provincie Limburg aan Habiforum

Gebiedsproces Ooijen-Wanssum

Januari 2006	Start keukentafelgesprekken met bewoners, boeren, ondernemers in het winterbed; gesprekken met ‘bestuurders’/overige belanghebbenden
Juli 2006	Publicatie rapport ‘Gebiedsontwikkeling Oude Maasarm Ooijen-Wanssum (Habiforum, 2006)
Aug. 2006	‘Toetsdag’ met belanghebbenden: strategie ‘Nieuwe Rivieren’ gekozen als ‘Voorkeursvariant’

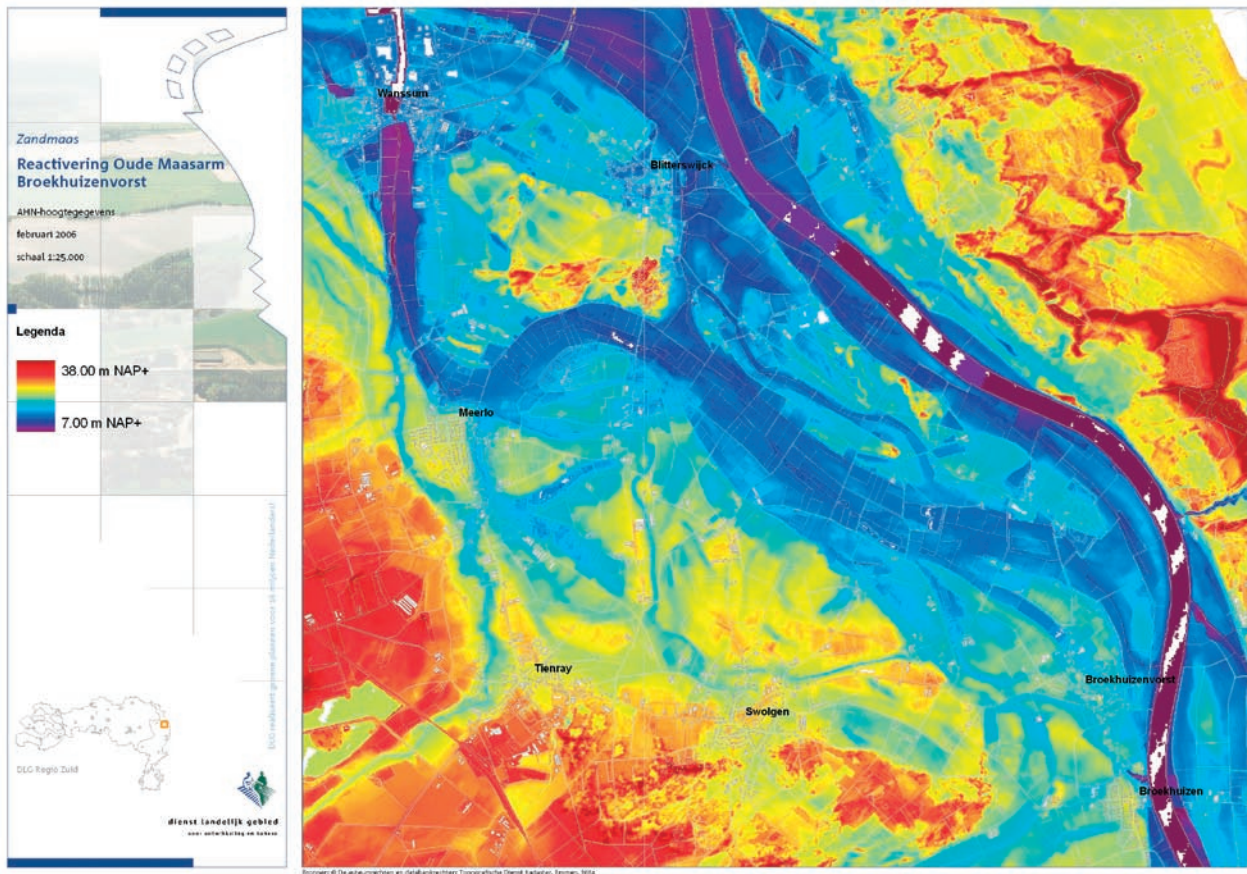
Sept. 2006	‘Duurzaamheidsdag’/‘duurzaamheidstoets’
Jan. 2007	Publicatie rapport ‘Bestuurlijke Notitie voor Besluitvorming over Verkenning’ (Habiforum, 2007a)
Febr. 2007	Publicatie boek ‘Bouwen aan Nieuwe Rivieren’ (InnovatieNetwerk, 2007) à veel media-aandacht voor het gebiedsontwikkelingsproces in Ooijen-Wanssum. Strategie ‘Nieuwe Rivieren’ wordt ‘Strategie Verruiming’.
Mei 2007	Publicatie studie in opdracht van de lokale zandwinner naar het effect van een NR op de grondwaterstand (Grondmij, 2007): toont aan dat een NR een groot effect heeft.
Okt. 2007	Publicatie rapport ‘Nadere Verkenning Strategie Verruiming’ (Habiforum, 2007b) (afsluiting verkenningfase)
Dec. 2007	Besluit Stuurgroep tot start Planstudiefase
Mrt. 2008	Vaststelling Plan van Aanpak en start projectbureau Ooijen-Wanssum
Mei 2008	Publicatie rapport ‘Grondwatereffecten Nieuwe Rivier Oude Maasarm’ (Stroming, 2008)
Juni 2008	Publicatie rapport ‘Vergelijking groene en blauwe rivier’ (Dienst Landelijk Gebied, 2008)

3.2 Creëren van betrokkenheid onder “bewoners” en “bestuurders” en mobilisatie van gebiedskennis (fase 2)

De procesregisseurs van Habiforum begonnen het proces met “keukentafelgesprekken” met mensen in de regio. Dit waren informele gesprekken – vaak letterlijk rond de keukentafel – met diegenen die direct getroffen worden in het gebied (huizen- en grondbezitters in de oude Maasarm die mogelijk zouden moeten worden uitgekocht/ gecompenseerd voor schade). Met deze keukentafelgesprekken beoogde de procesregisseurs naar eigen zeggen “tot een reeks van mogelijke oplossingen te komen” (*Bron: Interview Habiforum, 6*). In deze gesprekken volgde Habiforum steeds twee stappen.

Allereerst werden de mensen bewust gemaakt van ‘het probleem’ – namelijk dat de (nood)kades die na de hoogwaters van 1993 en 1995 waren geplaatst, geen duurzame oplossing zijn – en het belang van “reactivering van de oude Maasarm⁷. Dit verhaal werd door de procesregisseur van Habiforum visueel ondersteund door middel van een grote hoogtekkaart van het gebied, inclusief de huizen en bedrijven die risico lopen op overstroming (zie Figuur 1).

⁷ ‘Reactivering’ betekent hier: het weer laten meestromen van de oude, door kades afgesloten Maasarm.



*Figuur 1:
Hoogtekaart Ooijen-Wansum.*

Nadat de “urgenties” waren gecreëerd (een besef dat er wat moet gebeuren, zie ook Van Rooy et al, 2006) en de “pijnpunten” in beeld zijn gebracht, werd de bewoners gevraagd mee te denken over mogelijke alternatieven. Dit deel van de keukentafelgesprekken was erop gericht de “gebiedskennis” en “denkkracht” van mensen in de regio te mobiliseren. De kennis die in deze gesprekken werd gegenereerd, werd door Habiforum gebruikt als bouwstenen in de ontwikkeling van een alternatief oplossingsperspectief.

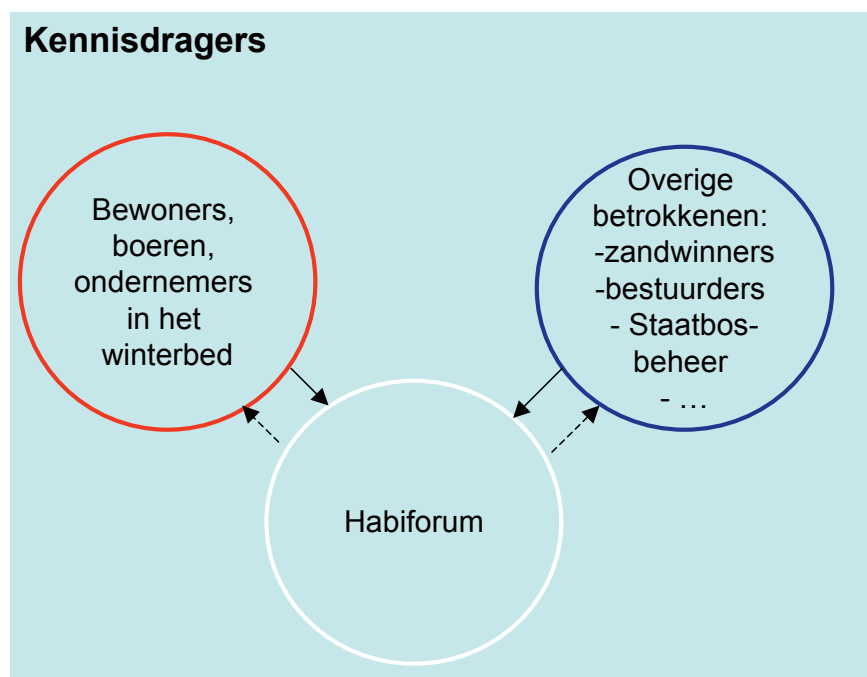
Parallel aan de keukentafelgesprekken voerde Habiforum diverse gesprekken met overige belanghebbenden in de regio, zoals de belangrijkste grondeigenaren (bijv. Staatsbosbeheer als terreinbeheerder van het in het winterbed gelegen natuurgebied en de lokale zandwinner) en bestuurders van betrokken gemeenten, Rijkswaterstaat en het waterschap. De gesprekken waren erop gericht de verschillende partijen te mobiliseren voor en mee te laten denken over de reactivering van de oude Maasarm. Dit bleek geen eenvoudige opgave: verschillende partijen kwamen elk met hun eigen “wensenlijstjes” voor het gebied over bijvoorbeeld de aanleg van een rondweg, grindwinning, havenuitbreiding en woningbouw. Voor de procesregisseur was het aanvankelijk niet vanzelfsprekend om deze verschillende belangen te verbinden aan het proces, te meer omdat deze belangen (deels) op gespannen voet leken te staan met de ambitie van duurzame rivierverruiming.

De Provincie Limburg gaf Habiforum echter de opdracht rekening te houden met de verschillende wensen en belangen die werden ingebracht, en daarmee de verschillende partijen “aan tafel” te krijgen en te houden. Habiforum werd daarmee aangespoord na te denken over manieren om de ambities van de grondeigenaren en bestuurders te

verbinden aan de ambitie voor duurzame rivierverruiming. Habiforum verbreedde op instigatie van de Provincie het zoekgebied van oplossingsmogelijkheden door niet langer alleen te redeneren vanuit hoogwaterbestrijding, maar door vanuit een meer integraal gebiedsontwikkelingsperspectief te zoeken naar mogelijkheden voor duurzame rivierverruiming. Door het ‘waterprobleem’ te koppelen aan functies als wonen, delfstoffenwinning, toerisme/recreatie en infrastructuur, hoopten de procesregisseurs van Habiforum de verschillende partijen alsnog te kunnen mobiliseren voor de aanpak van het hoogwaterprobleem in de regio.

In deze fase kunnen twee groepen “kennisdragers” worden onderscheiden: de bewoners, boeren en ondernemers in het winterbed versus de overige betrokkenen, onder wie de bestuurders. Tussen beide “kennisdragers” was in deze fase geen of nauwelijks sprake van kennisuitwisseling⁸. Habiforum trad in deze fase op als “verkenner” van kennis, belangen en wensen in de regio en als doorgeefluik van die kennis naar de bewoners, boeren ondernemers enerzijds en overige betrokkenen anderzijds. Habiforum vertelde de bewoners “waar de bestuurders naartoe willen” en de bestuurders “wat de mensen in de regio willen” (Bron: Interview Habiforum). Een van de procesregisseurs beschreef de rol van Habiforum in deze fase als “een spons die kennis uit de regio opzoog” (Bron: Interview Habiforum).

⁸ Buiten het formele gebiedsontwikkelingsproces om was er wel contact tussen de lokale zandwinner en de bewoners. In het voorjaar van 2006 presenteerde de zandwinner zijn plan voor zandwinning, dat de naam “Kop van Ooijen” kreeg, aan de bewoners van Ooijen en Broekhuizen/Broekhuizenvorst. Ook werd op zijn initiatief een klankbordgroep opgericht met het doel “signalen te krijgen over knelpunten en wensen die er leven met betrekking tot hun plannen en uitvoering” (www.broekhuizen-broekhuizenvorst.nl; geraadpleegd 6 augustus 2008).



Figuur 2:
Kennisdragers, type interactie en gemobiliseerde kennis fase 2.

3.3

Constructie van oplossingsstrategieën in drie parallelle sporen (fase 3)

Op het moment dat de contouren van een aantal oplossingsstrategieën van bewoners zich begonnen af te tekenen en Habiforum bezig was het “hoogwaterdossier” te verbinden aan andere functies en belangen in de regio, vond het eerste contact plaats tussen Habiforum en InnovatieNetwerk/Stroming over het idee van een Nieuwe Rivier als “ruggengraat voor ruimtelijke ontwikkeling” in Ooijen-Wanssum. Naast een “bewonersspoor” en een “bestuurlijk spoor”⁹ ontstond hier als het ware een derde kennisspoor. In de ogen van de procesregisseurs van Habiforum paste het idee “binnen het stramien” van wat zij op dat moment in de regio aan het doen waren, namelijk het verbinden van het hoogwaterprobleem aan andere belangen in de regio. De procesregisseurs gaven aan enthousiast te zijn over het idee voor Nieuwe Rivieren en de mogelijkheden die dit leek te bieden voor de regio. In de interviews gaven zij aan “dankbaar” te zijn “dat er ook buiten dit gebied mensen over dit probleem nadenken met kennis van zaken” en karakteriseerden zij de externe inbreng als “iets briljants” en als een “innovatiemotor” in het proces. De procesregisseurs waren in de veronderstelling dat zij het idee dat door InnovatieNetwerk/Stroming was ingebracht, zouden kunnen gebruiken als extra oplossingsstrategie naast de strategieën die zich op basis van gesprekken met mensen in de regio begonnen af te tekenen.

⁹ Dit onderscheid tussen het “bewonersspoor” en het “bestuurlijke spoor” is een onderscheid dat werd gemaakt door de procesregisseurs van Habiforum. Met het “bewonersspoor” verwezen zij naar de bewoners/boeren/ondernemers in het winterbed. Het bestuurlijke spoor verwees naar de partijen die zitting hadden in de projectgroep, namelijk de provincie Limburg, de gemeente Horst en Meerlo-Wanssum, Staatsbosbeheer, het Waterschap Peel en Maasvallei en de gebiedscommissie.

Korte ideeëgeschiedenis van het concept ‘Nieuwe Rivieren’

Het idee voor Nieuwe Rivieren bouwt voort op het plan ‘Lonkend Rivierenland’ van Staatsbosbeheer voor natuurontwikkeling in de Betuwe (Staatsbosbeheer, 2003) en speelt in op de toenmalige discussies rond de PKB Ruimte voor de Rivier. Staatsbosbeheer – op zoek naar een marktpartij die het plan zou kunnen uitvoeren – vroeg aan Bureau Stroming de zandwinners te interesseren voor het plan van Staatsbosbeheer. De zandwinners gaven echter aan geen interesse te hebben. Hierop besloot Bureau Stroming contact op te nemen met InnovatieNetwerk, omdat zij wellicht een rol konden gaan spelen in dit proces.

Tijdens een van deze eerste gesprekken tussen InnovatieNetwerk en Stroming kwam naar voren dat zij beide eigenlijk meer wilden dan natuurontwikkeling. Een medewerker van Stroming zegt hierover: “En toen, in dat gesprek, kwamen we eigenlijk een beetje op het idee van ‘eigenlijk willen we niet zo’n moerasgebied, eigenlijk willen we gewoon een rivier aanleggen’. Dus een Nieuwe Rivier” (Bron: *Interview Stroming*). Zo’n Nieuwe Rivier kon in hun ogen gaan dienen als “ruggengraat voor de ruimtelijke ontwikkeling” in de regio.

In de periode mei/juni 2004 is door Stroming, in opdracht van InnovatieNetwerk een eerste verkennend ontwerp gemaakt voor een Nieuwe Rivier in de Betuwe. Centraal in deze verkenning stond de technische en financiële haalbaarheid van zo'n Nieuwe Rivier (zie bijvoorbeeld de rapporten InnovatieNetwerk (2004) en (2005)). Er werd gekozen voor de Betuwe om het idee van een Nieuwe Rivier te toetsen, omdat er veel materiaal beschikbaar was ("omdat Staatsbosbeheer al iets vergelijkbaars had ontwikkeld" (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*)).

Op basis van deze studie concludeerde InnovatieNetwerk dat een Nieuwe Rivier door de Betuwe "niet alleen ruimtelijk aantrekkelijk" is, maar dat deze ook "een wezenlijke bijdrage" kan leveren "aan de afvoer van extra water" (InnovatieNetwerk, 2005:). InnovatieNetwerk en Stroming besloten daarom het concept 'Nieuwe Rivieren' breder te toetsen en te "beproeven", vanuit het idee "één optie, één voorbeeld van de Betuwe is wel erg beperkt" (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*). Zij gingen vervolgens op zoek naar mogelijke locaties waar een Nieuwe Rivier tot realisatie zou kunnen komen. In het rapport 'Ruimte voor Nieuwe Rivieren' (InnovatieNetwerk, 2004) werden 25 "mogelijke Nieuwe Rivieren" onderscheiden, waaronder de Oude-Maasarm. Deze 25 opties zijn vervolgens naar eigen zeggen "gescreend op basis van onderbuikgevoel of we daar ooit verwachten in de daadwerkelijke realisatie te komen" (*Bron: Interview InnovatieNetwerk*). Uit deze screening werden vier kansrijke locaties geïdentificeerd voor zo'n permanent stromende Nieuwe Rivier: Arnhem, Zutphen, Veessen-Wapenveld en Ooijen-Wanssum.

In een volgende fase werd het idee van een Nieuwe Rivier voor elk van deze locaties verder uitgewerkt op technische, financiële, rivierkundige en ruimtelijke haalbaarheid in de vier regio's. In het boek 'Bouwen aan Nieuwe Rivieren' werd vervolgens voor de vier voorbeeldlocaties beschreven dat het mogelijk is "combinaties van Nieuwe Rivieren en woningbouw te maken die én aantrekkelijk zijn én veilig én betaalbaar" (InnovatieNetwerk, 2007).

Zie ook:

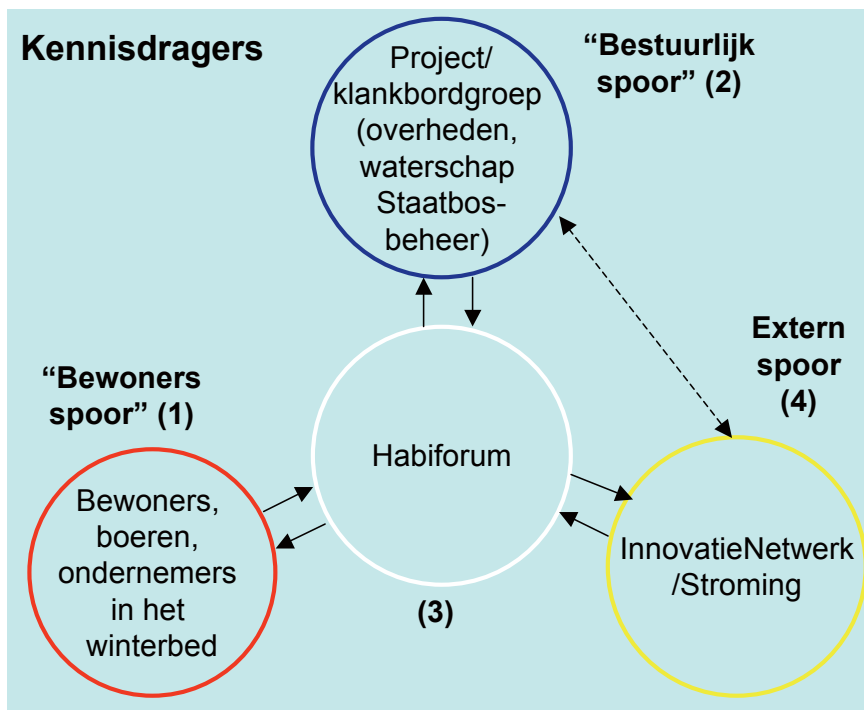
- InnovatieNetwerk (2004). *Ruimte voor Nieuwe Rivieren. Een nieuwe rivier als ruggengraat voor ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer – Een eerste verkenning*. Rapportnr. 04.2.090, InnovatieNetwerk, Den Haag.
 - InnovatieNetwerk (2004). *A new river as a backbone for spatial development and water management*. InnovatieNetwerk, Utrecht.
 - InnovatieNetwerk (2005). *Nieuwe rivieren – vragen en eerste antwoorden*. InnovatieNetwerk, Utrecht.
 - InnovatieNetwerk (2005). *Rivierkundige en financiële haalbaarheid van een Nieuwe Rivier in de Betuwe*. Rapportnr. 05.2.097. InnovatieNetwerk, Utrecht.
-

De procesregisseurs van Habiforum vonden het echter van cruciaal belang dat het idee zich zou gaan ontwikkelen “in dialoog met de streek”. Zij besloten daarom het idee voor te leggen aan mensen in de regio. Uit deze gesprekken bleek dat de mensen het idee “best allemaal wel aardig” vonden en er ook wel “meer over weten” wilden. Vragen die het concept opriep bij mensen uit de regio – zoals hoe diep, groot en breed zo’n Nieuwe Rivier zou kunnen of moeten worden – werden door de procesregisseurs in deze fase teruggekoppeld aan InnovatieNetwerk/Stroming, die op hun beurt aanvullende informatie verschaften over hoe zo’n Nieuwe Rivier in de context van Ooijen-Wanssum eruit zou kunnen zien. Op basis van deze eerste positieve reacties uit de regio besloot Habiforum het extern ingebrachte idee mee te nemen als een mogelijke oplossingsstrategie.

Habiforum beschouwde de drie sporen in deze fase als min of meer afzonderlijke trajecten. In de praktijk betekende dit dat er slechts sprake was van indirecte kennisuitwisseling tussen en onderlinge verrijking van de verschillende trajecten. Wel was er in deze fase contact tussen InnovatieNetwerk/Stroming en een aantal partijen in de regio die zij belangrijk achtten voor de uitvoering van het plan voor Nieuwe Rivieren, zoals betrokken bestuurders, Staatsbosbeheer en de lokale zandwinner. Dit contact vond plaats op advies van de procesregisseurs van Habiforum, die het belangrijk vonden dat InnovatieNetwerk/Stroming hun verhaal aan de bestuurders presenteerden, om op die manier het idee voor Nieuwe Rivieren te “laten landen in de regio” (*Bron: Interview Habiforum*).

Habiforum communiceerde in deze fase – op zoek naar “een logisch geheel van maatregelen” – verschillende voorstellen die werden gedaan binnen de verschillende sporen van en naar de verschillende min of meer afzonderlijke domeinen. Habiforum was in deze fase een ‘kennismakelaar’ die de kennis in deze fase niet alleen mobiliseerde, maar ook selecteerde, prioriteerde en communiceerde. Het zoekproces dat in deze fase centraal stond, resulteerde uiteindelijk in de keuze voor zes strategieën. De strategieën ‘1995’ en ‘Kades’ waren min of meer afgeleid van/geïnspireerd door de keukentafelgesprekken; de strategieën ‘Erosiekades’ en ‘Autonoom’ werden ingebracht door respectievelijk Rijkswaterstaat en het Waterschap tijdens een bijeenkomst van het projectteam; de strategie ‘Nieuwe Rivier’ was het idee van InnovatieNetwerk/Stroming en de strategie (beperkte) ‘Inlaat’ werd tijdens een bijeenkomst van de LLTB ingebracht.

In deze fase brachten verschillende “bestuurlijke” actoren hun eigen kennis en kunde in het proces – de gemeente omschrijft haar rol in deze fase bijvoorbeeld als een “toetsende” en “meedenkende partij”. Zij hebben naar eigen zeggen in deze fase vooral expertise op het gebied van ruimtelijke ordening, landschap en milieu ingebracht. Het waterschap bracht in deze fase vooral de technische kant van het waterbeheer voor het voetlicht. Het waterschap karakteriseert haar formele rol vooral als “kennisautoriteit” op het gebied van water, en dan specifiek met betrekking tot de dijken “en simpel tot twintig meter rondom de dijk”. Daarbij hebben ze meer informeel ook breder meegedacht, verder dan hun formele taak. Staatsbosbeheer heeft vooral kennis ingebracht “over de eigen terreinen”, in het



Figuur 3: Kennisdragers, type interactie en gemobiliseerde kennis fase 3.

3.4 Beoordeling van oplossingsstrategieën door direct betrokkenen, bestuurders en externe experts (fase 4)

In de volgende stap liet Habiforum de zes oplossingsstrategieën beoordelen door belanghebbenden in de regio (individuele burgers/ ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuurders) op “haalbaarheid”, “betaalbaarheid” en “duurzaamheid”, met het doel te komen tot een voorkeursvariant. Hiervoor werd gebruik gemaakt van de beoordelingsmethode zoals die was ontwikkeld door Habiforum in het programma ‘Nederland boven Water’ (zie: www.nederlandbovenwater.nl en Van Rooy et al, (2006)).

“Haalbaarheid” was het centrale thema op de “Toetsdag” in juli 2006. Tijdens deze dag werd bewoners, boeren en andere ondernemers in het gebied, maatschappelijke organisaties en betrokken overheden gevraagd de zes strategieën te beoordelen op een aantal “transparante criteria” met betrekking tot de aspecten “beleid”, “effecten” en “acceptatie”. Deze beoordeling werd gedaan vanuit vijf verschillende sectoren: water, landbouw, natuur, industrie & economie en leefbaarheid &

recreatie. Tijdens deze dag was er voor het eerst sprake van een dialoog en directe kennisuitwisseling tussen enerzijds bewoners/boeren/ ondernemers, en anderzijds bestuurders. Habiforum trad tijdens deze bijeenkomsten op als moderator tussen de verschillende actoren.

Na de Toetsdag werden de zes strategieën door “een deskundig gezelschap” (Habiforum, 2007) beoordeeld op “duurzaamheid”. Deze Duurzaamheidsdag werd georganiseerd door de Provincie. Dit gezelschap bestond uit ambtenaren van de Provincie Limburg, Dienst Landelijk Gebied en de procesregisseurs van Habiforum. In totaal negen personen. Bewoners en andere belanghebbenden waren dus niet op deze “Duurzaamheidsdag” aanwezig. De bijeenkomst bestond uit twee delen: de eerste stap was het “bepalen van de huidige stand van zaken t.a.v. duurzaamheid in het gebied” aan de hand van de thema’s sociaal-cultureel, ecologie en economie; de volgende stap was het toetsen van de zes strategieën op “duurzaamheid in 2020” (Verslag Duurzaamheidstoets). De uitkomst van deze toetsing was dat de “strategie Verruiming het beste scoort”, gevolgd door ‘Kades’ en ‘Inlaat’. De autonome variant scoorde het laagst, omdat de veiligheid bij deze strategie in het geding is.

Naast de beoordeling door betrokkenen in de regio werden, in opdracht van de Provincie Limburg, de drie best scorende strategieën nogmaals beoordeeld door een externe, onafhankelijke partij op het criterium ‘betaalbaarheid’. In deze “financiële quickscan” werd een voorlopige kostenraming van de investeringskosten gegeven voor elk van de drie strategieën.

De strategie ‘Nieuwe Rivier’ kreeg de meeste steun van verschillende betrokkenen uit de regio. Op basis hiervan werd besloten de strategie “aangevuld met de sterke elementen uit de kades en inlaat” (de strategieën die na ‘Nieuwe Rivieren’ als beste uit de bus kwamen) aan te merken als “voorkeursvariant”. Voor elke betrokkene had het idee een andere aantrekkingskracht:

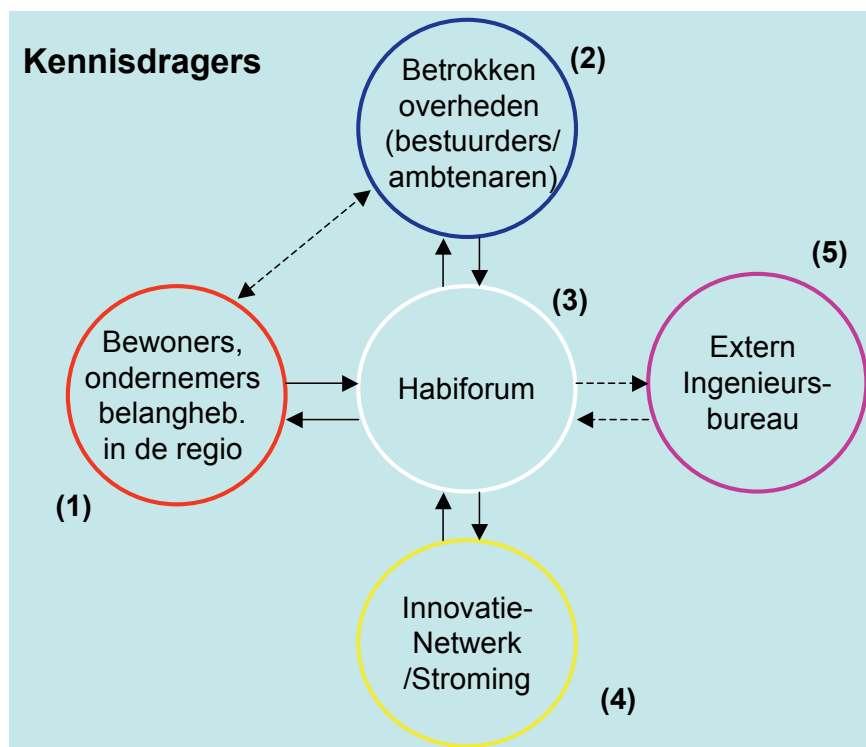
- Vanuit het perspectief van de **gemeente** Meerlo-Wanssum bood een Nieuwe Rivier de meeste kansen om ambities met betrekking tot woningbouw, economische ontwikkeling landschap en natuur een plek te geven. De gemeente beschouwde een Nieuwe Rivier daarbij als “een leuk element in onze gemeente” (*Bron: Interview gemeente Meerlo-Wanssum*).
- Het **waterschap** Peel en Maasvallei was in eerste instantie “terughoudend”, maar raakte al vrij snel overtuigd van de voordelen van een Nieuwe Rivier op de langere termijn in termen van hoogwaterbescherming: “Je kijkt misschien ook wat verder in de toekomst, je zegt van: nou ja, nu pakken we die ruimte voor de rivier, die moet je niet meteen weggeven want als dan het klimaat over 20 jaar alsnog een hoge afvoer geeft, dan hebben wij daar misschien al ietwat voorschot op genomen. Dus op die manier was dit wel een project waar we nu positief in staan” (*Bron: Interview Waterschap*).
- Ook **Staatsbosbeheer** raakte snel enthousiast over het idee voor een Nieuwe Rivier omdat zij kansen zagen de ecologische kwaliteit van de omliggende natuurgebieden te versterken. Zij noemden het “een heel interessante, vernieuwende aanpak” en werden vooral

aangetrokken door het idee dat een permanente stroming “op een vrij eenvoudige manier” gemaakt kon worden: “(...) dat enthousiasme was ingegeven door het feit dat we zeiden van ‘eigenlijk hoeven we helemaal niet zo veel te doen’, want voor 1993-1995, met de overstromingen, toen hadden we (...) ook al een meander die bij hoog water onder liep, want hij was gewoon open” (Bron: *Interview Staatsbosbeheer*).

- Ook de lokale **zandwinner** was eenvoudig te mobiliseren. Het idee voor Nieuwe Rivieren leek namelijk aan te sluiten bij het plan (‘Kop van Ooijen’) dat hij had voor het gebied: “Als zij (...) ons (...) kunnen helpen om de Verruimingsstrategie op tafel te kunnen krijgen, vind ik dat perfect” (Bron: *Interview Zandwinner*).

Het kennisspoor InnovatieNetwerk/Stroming bevond zich in deze fase meer in de periferie van het proces. Dit op afstand plaatsen van InnovatieNetwerk/Stroming was een bewuste keuze van de procesregisseurs, die het belangrijk vonden dat het idee niet zou worden gezien als “het idee van InnovatieNetwerk/Stroming”, maar (hoewel geïnspireerd door InnovatieNetwerk) als een uitkomst van het verkenningsproces.

In deze fase werd voor het eerst de expertise van een extern ingenieursbureau gemobiliseerd, namelijk voor een (eerste) beoordeling van de strategieën op hun financiële haalbaarheid.



Figuur 4:
Kennisdragers, type interactie en gemobiliseerde kennis fase 4.

3.5

Botsende ‘culturen’ van regionale planvorming (fase 5)

Een half jaar na de beoordeling van de strategieën kwam InnovatieNetwerk uit met het boek ‘Bouwen aan Nieuwe Rivieren’. De publicatie van dit boek veroorzaakte in de regio Ooijen-Wanssum veel opschudding, met name over het voorstel voor de bouw van 700 woningen in en rond het winterbed van de rivier. Hoewel het boek was bedoeld als “inspiratie” en “voorbeeld” van hoe het idee van een Nieuwe Rivier regionaal tot realisatie zou kunnen komen, viel deze uitwerking op regionaal niveau geheel in verkeerde aarde. Over het proces zei een van de procesregisseurs van Habiforum tijdens een interview: “De vlag ging uit in Utrecht, want er was ontzettend veel publiciteit (...) en bij ons lag het proces eventjes helemaal in puin” (*Bron: Interview Habiforum*).

Met het uitbrengen van het boek door InnovatieNetwerk kreeg het concept ‘Nieuwe Rivieren’ een heel concrete invulling die niet in lijn was met wat (een aantal) belangrijke actoren in de regio voor ogen hadden. Het tot dan toe ‘open concept’ dat nog een nadere gebieds-specifieke invulling moest gaan krijgen, leek door “Den Haag” of “een externe partij” (diverse interviews) al ingevuld te zijn, en wel op een manier die niet strookte met de ideeën die in de regio leefden. Zo stelde een van de geïnterviewden: “Dus dan wordt er eigenlijk al richting gekozen terwijl je daar zelf als inwoner van Ooijen of van Wanssum helemaal geen invloed meer op hebt.”

De opschudding die het boek in de regio veroorzaakte, kunnen we (in retrospectief) enerzijds duiden vanuit de rol die Habiforum tot dan toe vervulde als kennismakelaar tussen de verschillende partijen, en anderzijds vanuit het feit dat er nauwelijks directe kennisuitwisseling plaatsvond tussen die verschillende partijen, waardoor zij slechts zeer beperkt zicht hadden op elkaars belangen, motieven en verwachtingen:

- Habiforum was niet op de hoogte van de ambitie van InnovatieNetwerk om het concept ‘Nieuwe Rivieren’ breed onder de aandacht te brengen. Het uitkomen van het boek kwam voor hen als een verrassing, waardoor zij niet voorbereid waren op de discussies die in de media en in de regio naar aanleiding van die publicatie ontstonden.
- InnovatieNetwerk/Stroming hadden door hun perifere rol geen zicht op het proces, en daarmee weinig oog voor de gevoeligheden in het project en de belangen, motieven en verwachtingen van regionale spelers. Daarbij hadden zij geen goed beeld van de belangen van bewoners en boeren, omdat zij alleen hadden gesproken met partijen met “investeringskracht”. InnovatieNetwerk/Stroming waren verrast door de reacties die het boek in de regio opriep: “Het overrompelde, de impact, de hele discussie (...) wij zijn totaal verrast” (*Bron: Interview Stroming*).

- Een aantal mensen in de regio wist niet, of maar ten dele, wat voor organisatie InnovatieNetwerk was. Sommigen afficheerden InnovatieNetwerk als “Den Haag”, anderen als een externe partij. Een van de geïnterviewden stelde bijvoorbeeld: “Het is toch een beetje vreemd dat partijen van buitenaf allerlei ideeën hebben over jouw omgeving.” Verschillende regionale partijen gaven aan dat de invulling die door InnovatieNetwerk werd gegeven aan de Nieuwe Rivier, niet strookte met de ideeën die daarover in de regio leefden.
- Daarbij waren de verschillende regionale partijen maar ten dele onderdeel gemaakt van de ontstaansgeschiedenis van het concept ‘Nieuwe Rivieren’. Een van de geïnterviewden stelde: “En ineens stond Habiforum op de stoep met een plan, en toen werd alles steeds groter en groter.” Het gevolg hiervan was dat zij ook het boek niet op zijn merites konden beoordelen. De centrale boodschap dat het bedoeld was als “voorbeeld” en “inspiratie” werd in de regio niet of maar zeer ten dele opgepakt.

Om het proces los te trekken van de discussie over het al dan niet plaatsen van 700 woningen in het winterbed, en daarmee uit de impasse te halen, besloot Habiforum de voorkeursvariant te herformuleren:

“Ik dacht: ik ga het niet een ‘Nieuwe Rivier’ noemen, want dan denkt iedereen: dat is dat plan met die 700 woningen, dan gaat dat hele boek opeens daar over. Dus toen hebben we even goed nagedacht en gezegd: wat is nou de essentie van wat ze inbrengen? De essentie is dat je het waterprobleem kan oplossen door Nieuwe Rivieren te graven. En die Nieuwe Rivier op deze plek is niet meer dan dat je niet uitgaat van het landschap dat er ligt, met het maaiveld dat er achter ligt, (...) maar dat je in dat bestaande maaiveld een Nieuwe Rivierloop graaft. Punt, meer is het niet, *that’s it*” (Bron: *Interview Habiforum*).

Door de strategie “Verruiming” te noemen, distantieerde Habiforum zich van de invulling die door InnovatieNetwerk/Stroming aan de Nieuwe Rivier in Ooijen-Wanssum was gegeven. Zo kon het concept worden ‘ontsloten’ en daarmee weer functioneel gemaakt voor het proces. In het rapport ‘Gebiedsontwikkeling Oude Maasarm Ooijen-Wanssum’ (Habiforum, 2007) werd de strategie Verruiming neergezet met de termen “verruimde bedding binnen de oude Maasarm”, waarbij ‘verruiming’ gedefinieerd werd als “met kwelwater gevulde laagte die vanaf een bepaald Maasdebiet naar keuze of zelfs permanent kan meestromen” (Habiforum, 2007: 27). Het permanente stromende karakter van het concept ‘Nieuwe Rivieren’ werd in de strategie Verruiming niet langer aangemerkt als basisprincipe, maar als een mogelijke variant. Door een onderscheid te maken tussen verschillende varianten van Verruiming werd de discussie verbreed: daar waar in het concept ‘Nieuwe Rivieren’ permanente stroming een centraal kenmerk en daarmee uitgangspunt was, gaf de term ‘Verruiming’ ruimte om te variëren tussen meer en minder verruiming, alsook de mogelijkheid om te spreken over “tussenvarianten”.

Bij Habiforum begon het idee te leven dat InnovatieNetwerk, en met name Stroming, “weinig flexibel” was en op “orthodoxe wijze” vasthield aan het oorspronkelijke idee voor Nieuwe Rivieren, en dat een

andere invulling “niet onderhandelbaar” was (*Bron: Interview Habiforum*). Habiforum was ervan overtuigd dat het oorspronkelijke idee – om het te kunnen laten landen in de regio – “gekneed moest gaan worden”. Dit betekende dat sommige elementen – waaronder het voorstel voor woningbouw – naar de achtergrond moesten, en andere wellicht naar de voorgrond. Zij hadden echter de indruk InnovatieNetwerk/Stroming hierin niet mee te kunnen krijgen en dat deze hoe dan ook vast wilden houden aan het oorspronkelijke idee. Een van de procesregisseurs verwoorde dit als: “Ze gaven geen krimp.” Door deze ervaring ging Habiforum, InnovatieNetwerk/Stroming als een van de belanghebbenden zien: “Ondernemers deden namelijk hetzelfde: het bestoken van bestuurders met hun plannen.” Anders dan de andere belanghebbenden weliswaar van “een vrolijk belang”, maar ze zagen niet langer reden om hen een aparte positie te verlenen ten opzichte van andere belangengroepen die in de regio actief waren.

In deze fase zien we dat de eerdere coalitie tussen de verschillende partijen die zich had gevormd rondom het concept ‘Nieuwe Rivieren’ werd ontbonden na het uitkomen van het boek van InnovatieNetwerk. Uiteindelijk vormde zich een nieuwe coalitie rondom het concept ‘Verruiming’. De belangrijkste verschuiving die in deze fase plaatsvond, was de positie die InnovatieNetwerk/Stroming kregen in het proces, namelijk als een van de belangengroepen in de regio (in plaats van een “onafhankelijke partij”).

3.6 Nadere regionale uitwerking van de voorkeursstrategie: mobilisatie van (water) expertise en contra-expertise (fase 6)

Niet lang na het uitkomen van het boek ‘Bouwen aan Nieuwe Rivieren’ werd het idee voor een Nieuwe Rivier in Ooijen-Wanssum vanuit een geheel andere hoek ter discussie gesteld, namelijk door de lokale zandwinner. De reactie die het boek ‘Bouwen van Nieuwe Rivieren’ bij hem had opgeroepen, was dat een Nieuwe Rivier beleids-technisch gezien niet mogelijk was: “Toen, na de eerste keer lezen, constateerden wij ‘dit kan niet’. Wij kennen namelijk het gebied heel goed (...) Als je dit doet, krijg je verdroging” (*Bron: Interview Zandwinner*). Om dit inzicht te onderbouwen, gaf de lokale zandwinner een ingenieursbureau de opdracht de effecten van een Nieuwe Rivier op de grondwaterstand in het gebied door te rekenen. Dit was naar eigen zeggen een relatief eenvoudige exercitie, omdat het bureau eerder – ook in opdracht van de lokale zandwinner – al een hydrologische studie hadden gemaakt voor het gebied en de modellen alleen maar wat hoefde te “verbreden”. De conclusie was dat “een permanent

meestromende rivier niet haalbaar zou zijn zonder heel veel natuurwaarde aan te tasten” (*Bron: Interview Zandwinner*).

Habiforum werkte in deze periode aan de ‘Nadere verkenning strategie Verruiming’. De aanleiding was de vraag van de Provincie of deze strategie in technisch-inhoudelijke, juridische en beleidsmatige zin “(...) haalbaar en betaalbaar is en of het daadwerkelijk een basis kan vormen voor een succesvolle gebiedsontwikkeling” (Habiforum, 2007b: 3). Habiforum gaf op haar beurt diverse externe deskundigen opdracht om de twee uiterste varianten tegen het licht te houden en te vergelijken op de “consequenties (...) voor de wateropgave, tot welke effecten het leidt, of ontwikkelingsruimte ontstaat en of er sprake is van een haalbaar project” (Habiforum, 2007b). Om beide varianten te vergelijken, werden verschillende typen kennis gemobiliseerd:

- Rivierkundige en hydraulische kennis (naar het effect van Verruiming op de waterstand in de Maas) van Rijkswaterstaat en een gespecialiseerd extern adviesbureau;
- Geohydrogische kennis (naar het effect van Verruiming op de grondwaterstand) van een extern ingenieursbureau;
- Juridische kennis (over de vergunbaarheid van extra ontwikkelingsruimte);
- Financiële kennis (inventarisatie van kosten en mogelijke kosten-dragers) van een extern adviesbureau.

Een extern adviesbureau dat de effecten op het grondwater van beide verruimingsvarianten verkende, stelde dat een Groene Rivier geen gevolgen zou hebben voor het grondwater. Met betrekking tot een Nieuwe Rivier werd echter gesteld dat het de grondwaterstand wel “aanzienlijk beïnvloeden” zou en dat “een aanzienlijke verbreiding van de effecten te verwachten is” (Habiforum, 2007b). Tegelijkertijd werd een aantal technische mitigerende maatregelen voorgesteld als oplossing voor het ‘grondwaterprobleem’, waaronder ‘afgraving’, waardoor het verschil tussen maaiveld en grondwater kon worden verkleind en het effect beduidend minder significant zou zijn. Hoewel het nog niet direct zichtbaar was in de ‘Nadere Verkenning’, kreeg Habiforum in deze fase al twijfels over de haalbaarheid van een “diepe Nieuwe Rivier”: “Je voelde aan je water dat het niet haalbaar was en dat je moest schuiven in je concept.” Dit schuiven betekende in de praktijk: schuiven in de richting van een minder extreme en diepe variant.

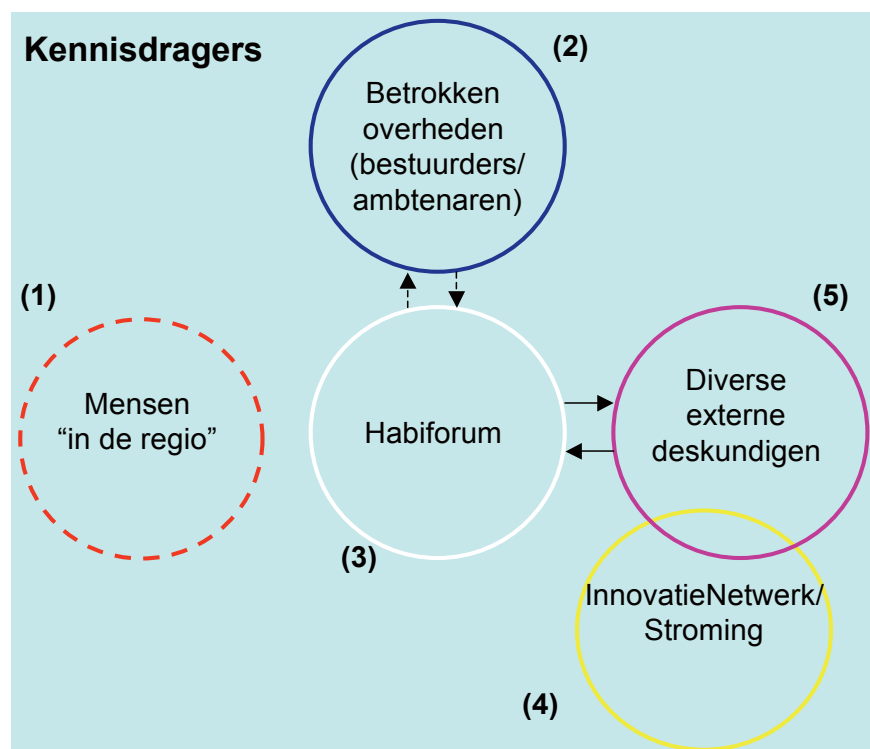
Deze twijfel vergrootte wederom de afstand tussen Habiforum en InnovatieNetwerk/ Stroming. InnovatieNetwerk/Stroming waren namelijk overtuigd dat door middel van een aantal technische ingrepen, het effect op het grondwater kon worden gemitigeerd. Om dit argument kracht bij te zetten, besloot Stroming de nog niet eerder gepubliceerde inzichten uit de achtergrondstudies naar buiten te brengen: “Met deze rapportage willen we de destijds ontwikkelde kennis en het inzicht in kennislacunes alsnog beschikbaar stellen” (Stroming, 2008: 6). Stroming stelde in dit rapport dat de effecten voor de natuur kunnen worden ondervangen door aan weerszijden van de Nieuwe Rivier af te graven “zodat de beoogde natte natuur hier toch tot ontwikkeling kan komen” en dat “voor zover de grondwaterdaling merkbare effecten heeft in landbouwgebied (minder vernatting)” deze positief kunnen zijn.

Om uitsluitel te krijgen over het effect van een Nieuwe Rivier op de grondwaterstand, en vooral om de discussie over het grondwater te beslechten, liet de Provincie Limburg een aanvullende studie verrichten door een extern ingenieursbureau. In deze studie werden beide varianten (groen en blauw) vergeleken en beoordeeld op verschillende criteria, namelijk waterstandverlaging van de Maas, verdroging van natuurgebieden, landbouwschade, aansluiting bij het vigerende water- en natuurbeleid en realisatiekosten. In de studie wordt gesteld dat het effect van de grondwaterdaling op natuur en landbouw significant groter is dan door Strooming werd verondersteld (er wordt zelfs gesproken over “vernietiging” van natuurgebied) en dat de grondwatereffecten van de blauwe rivier in strijd zijn met het waterconserverings- en anti-verdrogingsbeleid:

“De blauwe rivier zorgt voor extra afvoer van grondwater naar het oppervlaktewater. Dit contrasteert met het waterbeleid dat is gericht op zo lang mogelijk vasthouden of bergen van water in stroomgebieden” (Bron: *Royal Haskoning, 2008: 24*).

De uitkomsten van deze laatste studie waren aanleiding voor de Stuurgroep om een voorkeur uit te spreken voor een ‘Groene Rivier’ die “zo blauw en mooi mogelijk” wordt. Dit is een tussenvariant waarin gestreefd wordt naar zoveel mogelijk waterstanddaling van de Maas, zonder dat dit mag leiden tot daling van het grondwater. Het is de taak van het projectbureau te verkennen hoe deze verruiming van de Maasarm zou kunnen plaatsvinden.

Figuur 5:
Kennisdragers, type interactie en
gemobiliseerde kennis fase 6.



Tijdens deze fase was er sprake van directe kennisuitwisseling tussen ‘traditionele’ kennisdragers (externe deskundigen) en Habiforum. InnovatieNetwerk/Strooming (en dan met name Strooming) – die eerder werden neergezet als “belangenpartij” – krijgen in deze fase de rol van externe deskundigen, die met name de technische aspecten van een Nieuwe of Blauwe Rivier uitwerken. Er was in deze fase niet of

nauwelijks contact met de “mensen in de regio”. Habiforum is in deze fase de belangrijkste kennisdrager (en ook hoofdauteur van de inhoudelijke ‘Nadere Verkenning’).

3.7

Algemene inzichten met betrekking tot mobilisatie van kennis:

- Elke fase kent andere centrale kennisdragers: sommige centrale kennisdragers ‘verdwijnen’ naar de periferie, andere (soms nieuwe) kennisdragers komen naar de voorgrond.
- Elke fase kent andere coalities en soorten interacties tussen actoren. Het concept ‘Nieuwe Rivieren’ maakte nieuwe (bredere) coalities mogelijk.
- Habiforum speelt als procesregisseur in elke fase aan andere rol (verkenner, kennismakelaar, procesmoderator, kennisdrager).
- Er is beperkte kennisuitwisseling tussen individuele bewoners/ondernemers, bestuurders/ambtenaren en InnovatieNetwerk/Stroming als “inbrenger” van het concept ‘Nieuwe Rivieren’.

4.

Kwaliteit en legitimiteit van planvorming

In de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is een extern, door deskundigen ontworpen plan een centrale rol gaan spelen. In ‘Een plan dat werkt!’ (Hajer et al, 2006) wordt gesteld dat de kwaliteit van besluitvorming niet enkel kan rusten op de ontwikkeling van een inhoudelijk goed plan, maar ook afhankelijk is van de mate waarin belanghebbenden (individuele burgers, georganiseerde belangengroepen, bestuurders) betrokken zijn bij de planvorming en zich daaraan kunnen committeren. De hypothese is dat een goed en legitiem planproces drie dimensies omvat:

1. Betrokken actoren moeten “een gezamenlijk discours ontwikkelen, een geheel van gedeelde termen waarvan alle betrokkenen zich bedienen bij het formuleren van de planopgave en het bepalen van de kwaliteit ervan”;
2. “Het planproces heeft een dramaturgie¹⁰ nodig, die gericht is op het gezamenlijk doorleven van ontdekkingen, keuzen en conflicten”;
3. “Planvorming moet gezien worden als deliberatie”, gericht op het gezamenlijk zoeken naar “oplossingen die voor alle partijen bevredigend zijn”.

Met andere woorden: naast inhoudelijke planologische kwaliteit moeten plannen beschikken over democratische legitimiteit.

¹⁰ De term ‘dramaturgie’ verwijst naar de manier waarop actoren op basis van onderlinge interacties gezamenlijk een politiek proces creëren, namelijk als openvolging van verschillende ‘staged events’ (zie bijvoorbeeld Hajer (2005)). Het dramaturgische perspectief heeft een lange traditie in de sociale wetenschappen (zie bijvoorbeeld Burke (1969) en Goffman (1959)).

4.1 Een gezamenlijk discours?

In hoeverre kunnen we in het gebiedsontwikkelingsproces in Ooijen-Wanssum spreken van een “gezamenlijk discours”? Juist hier heeft het concept ‘Nieuwe Rivieren’ een centrale en belangrijke rol gespeeld. Het bleek een krachtig concept dat in de beginfase veel belanghebbenden aan zich wist te verbinden.

¹¹ Deze term is afkomstig van ‘Science & Technology Studies’ (STS). De meest treffende definitie werd gegeven door een van de grondleggers van dit concept, namelijk: “Boundary objects are objects which are both plastic enough to adapt to local needs and the constraints of the several parties employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites” (Star & Griesemer, 1989).

Het concept ‘Nieuwe Rivieren’ werkte in de praktijk als een “grensobject”¹¹. Grensobjecten kunnen ideeën, woorden, objecten (documenten, concepten, technieken) zijn die algemeen genoeg zijn zodat zij verschillende sociale werelden kunnen doorkruisen en toch specifiek genoeg zijn zodat zij – ondanks de verscheidenheid tussen die werelden – in de lokale, individuele belangen en behoeften kunnen voorzien. In het proces Ooijen-Wanssum zien we dat het concept ‘Nieuwe Rivieren’ voor belanghebbenden een andere betekenis heeft en tegelijkertijd een brug weet te slaan tussen uiteenlopende perspectieven, belangen en verwachtingen in de regio. Het concept ‘Nieuwe Rivieren’ is een krachtig concept dat in de context van Ooijen-Wanssum (nieuwe, bredere) coalities mogelijk heeft gemaakt.

Hierbij moeten wel twee kanttekeningen worden geplaatst. De eerste is dat niet alle betrokkenen het idee voor Nieuwe Rivieren omarmden. De tweede dat ook niet alle betrokkenen zijn gehoord en/of geïnformeerd. Bewoners en ondernemers buiten het winterbed vormden geen onderdeel van het “gezamenlijke discours” dat zich vormde rondom het concept ‘Nieuwe Rivieren’. Beide punten zullen hieronder nader worden toegelicht.

4.2 Een oplossing die voor alle partijen bevredigend is?

Belanghebbenden in de regio werden tot verschillende aspecten van het idee van een Nieuwe Rivier in Ooijen-Wanssum aangetrokken:

- Voor gemeenten creëerde een Nieuwe Rivier kansen om ambities met betrekking tot woningbouw, economische ontwikkeling en versterking van landschappelijke en natuurlijke kwaliteit te kunnen realiseren;
- Voor het waterschap sloot het idee aan bij hun ambitie om het gebied ook voor de langere termijn te beschermen tegen hoogwater;
- Staatsbosbeheer zag kansen om de ecologische kwaliteit van de door hen beheerde natuurgebieden te versterken;
- De lokale zandwinner verwachtte dat het concept zou kunnen werken als katalysator voor het plan ‘Kop van Ooijen’.

Hoewel het idee voor een Nieuwe Rivier veel partijen aan zich wist te verbinden, werd het niet door alle betrokkenen omarmd. Het waren

vooral de bestuurders en betrokken ambtenaren van provincie, gemeenten, waterschap, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer en de lokale zandwinningsindustrie die het idee voor Nieuwe Rivieren omarmden. Bewoners, boeren en sommige ondernemers in het winterbed waren duidelijk minder aangetrokken tot het idee. Een aantal bewoners gaf al tijdens de Toetsdag aan: “Eigenlijk is er voor ons niet echt een keuze, behalve autonome ontwikkeling” (*Bron: Verslag Beoordeling Verkenning*). Tijdens het interview licht een bewoner zijn positie toe:

“Natuurlijk heb ik er voor gestemd om de situatie zo te laten. Ik woon hier prima. Beetje af en toe eens een keertje hoog water, ja, ok. (...) Ik woon vijftig weken per jaar op de mooiste stek van Nederland. Twee weken per jaar wordt het een beetje kritiek. Dat risico, dat calculeer ik in. Klaar, zo simpel is het” (*Bron: Interview Bewoner*).

Anderen vragen zich af of een ‘Nieuwe Rivier’ of ‘Verruiming’ wel nodig is, en wat de meerwaarde ervan is:

“En als je dan naar de plannen kijkt, de mensen zelf, die daar wonen, die hebben er helemaal geen baat bij. Dus ze mogen blij zijn als de veiligheid hetzelfde blijft (...) Het stroomgebied weer open maken (...) wie zegt dat dat überhaupt nog nodig is?” (*Bron: Interview Dorpsraad*).

Ook de boeren met grond in het winterbed waren weinig overtuigd van de noodzaak om het gebied op een andere manier tot ontwikkeling te laten komen:

“Ik heb toen op die vergadering wel aangegeven, ik zou het liefste willen dat we niks doen, wat ik nou ook zeg. Gewoon zo laten zoals het nu is. Ik denk dat het alles bij elkaar weinig zoden aan de dijk zet. Want als je echt... ja, volgens mij is er maar één optie, dat is beperkt inlaten, dat is gewoon een beperkt aantal kuub erin laten. Ja, dat kan je berekenen wat er van voren door kan, dat moet er achter dan in, maar meer kun je niet doen. En dan denk ik op die kuubs die daar door de Maas gaan, is dat mondjesmaat, denk ik” (*Bron: Interview Agrariër*).

Onder veel omwonenden leefde het idee dat de plannen vooral een manier zijn voor een aantal invloedrijke partijen om hun individuele ambities te kunnen realiseren:

“Het doel is een rondweg realiseren en woningbouw realiseren. En voor de rest natuurontwikkeling. En daar wordt het middel verruiming van de rivier voor gebruikt” (*Bron: Interview LLTB*).

“De gemeente (...) wil gewoon een nieuwe weg, dat sportpark verplaatsen, die willen een rondweg en de haven uitbreiden. En ik denk, als ik het allemaal goed beluister, moet dat geld van hieruit komen, uit die zandwinning. En dat zit, denk ik, achter de gedachte om de Maasarm open te gooien (...) Dus ik denk dat dat gewoon een kwestie is van, ja, dat ze dan een aantal plannen kunnen realiseren” (*Bron: Interview Agrariër*).

Onder bewoners en boeren in het winterbed leefde het idee dat zij als “aanwonenden van ondergeschikt belang” zijn en dat “wie betaalt, bepaalt”.

4.3 Gezamenlijk doorleven van ontdekkingen, keuzen en conflicten?

In de fase (voor)verkenning werden alleen bewoners, boeren en andere ondernemers **in het winterbed** van de Maas gehoord. De mensen daarbuiten werden niet gehoord en niet of incidenteel geïnformeerd over de ontwikkelingen in de regio en het plan voor een Nieuwe Rivier:

“Hier in het dorp zijn de zes strategieën nooit gepresenteerd. Er is alleen het verhaal over verruiming gepresenteerd, met de groene of de blauwe varianten. En dat was het. Het resultaat is dus eigenlijk gepresenteerd. En op voorhand heeft niemand dus eigenlijk mee kunnen sturen om bijvoorbeeld aan een andere variant wat te sleutelen of in te brengen” (*Bron: Interview Dorpsraad*).

Kennisgebruik wordt met name bevorderd wanneer er sprake is van intensief contact tussen verschillende betrokkenen. In het gebiedsontwikkelingsproces Ooijen-Wanssum was in de fase (voor)verkenning slechts in beperkte mate sprake van interactie tussen InnovatieNetwerk/Stroming, direct belanghebbenden (individuele burgers, boeren en georganiseerde belangengroepen) en overheden. In het interactiemodel werden het ‘kennisspoor’ van InnovatieNetwerk/Stroming, het ‘bewonersspoor’ en het ‘bestuurlijke spoor’ neergezet als drie min of meer onafhankelijke sporen, en vormde Habiforum de centrale spil tussen die sporen die de kennis inventariseerde, selecteerde, prioriteerde en over en weer communiceerde. Deze indirecte kennisuitwisseling (dus veelal via Habiforum) zorgde er in de praktijk voor dat met name direct belanghebbenden het gevoel hadden buiten het proces te staan/gehouden te worden in plaats van deelgenoot te zijn. Direct belanghebbenden kregen in de loop der tijd steeds meer het gevoel niet gehoord te zijn door de overheid (gemeente, waterschap, provincie). Zij hadden weliswaar intensief contact met de procesregisseur van Habiforum, maar hadden toch het gevoel buiten het gebiedsontwikkelingsproces te staan. Zo stelde een van hen: “Wij hangen er echt achteraan en weten niet eens wat of hoe het gaat worden” (*Bron: Interview Dorpsraad*), en:

“Er is hier nog nooit iemand van de gemeente geweest. Er is nog nooit iemand van het waterschap hier geweest. Nooit iemand van het Rijk hier geweest, want ik woon er hier middenin, hè? (...) Ik weet niks, want de gemeente komt niet, het waterschap komt niet, Rijkswaterstaat komt niet, er komt helemaal niemand” (*Bron: Interview Bewoner*).

Daarbij, zo blijkt uit de interviews, leeft het idee onder direct belanghebbenden dat zij weinig in konden brengen en, tegelijkertijd, dat er weinig met de inbreng die zij wel hadden, werd gedaan omdat er in

hun optiek “al richting gekozen” is “vanaf het begin”. Zo stelde een van hen: “Er wordt helemaal niets met alternatieve ideeën gedaan en er wordt niet eens gezegd van ‘We zullen er naar kijken’ (...) Het werd echt gepresenteerd van: dit is het”.

Verschillende geïnterviewden gaven aan dat er sprake is van een informatieachterstand:

“De achterban weet bij god niet hoe ver het staat. Ze weten dat er wat speelt, ze weten dat er onderzoeken zijn, maar na (...) die laatste avond, of dag, waar over die zes varianten gesproken is, is het voor ons stil” (*Bron: Interview LLTB*).

Doordat mensen na de Toetsdag niet meer werden geïnformeerd, leefde onder een aantal van hen het idee dat het participatietraject slechts een formaliteit was:

“Dat hele voortraject hebben ze ook gedaan uit goed fatsoen. Maar daarna doen ze wat ze zelf willen (...). Je gaat met de mensen praten (...) en daarna gaat een ander bepalen wat er gaat gebeuren. (...) Het hele voortraject, waarin ze je het gevoel geven dat je wat te zeggen hebt, al is het maar een heel klein stemmetje. Weinig zinvol” (*Bron: Interview LLTB*).

In het verlengde hiervan gaf een aantal respondenten aan de strategieën, waaronder ‘Nieuwe Rivieren’ of ‘Verruiming’, niet goed op hun merites te kunnen beoordelen. Enerzijds werd genoemd dat zij niet goed wisten welke rol InnovatieNetwerk/Stroming speelden in het proces en hoe ze de inbreng van InnovatieNetwerk/Stroming moesten beoordelen. Anderzijds gaven respondenten aan de strategieën niet goed op hun merites te kunnen beoordelen, omdat de strategieën zelf niet transparant waren en niet duidelijk was wat de voor- en nadelen waren van elke strategie:

“Ik denk dat dat een idee is wat die Van den Herik in die gesprekken verzonnen heeft of bedacht heeft of aangeleverd heeft gekregen. Maar hoe dat ie daarbij gekomen is, dat weet ik niet (...). Habiforum schetst iets voor, en daar moet je dan maar ‘ja’ of ‘ja’ tegen zeggen. Je hebt geen voorinformatie, je hebt geen eigen onderzoek, je hebt geen voorkennis” (*Bron: Interview LLTB*).

“Dan moeten we sowieso alle plussen en minnen weten van iedere strategie. En als je dat niet weet, kun je eigenlijk niet echt iets erover zeggen. Wat levert het op? Wat zijn de gevolgen?” (*Bron: Interview Dorpsraad*).

“Of het dan groen of blauw is, dat blijft dan toch hetzelfde. (...) Omdat er nog niet heel veel bekend is. Doen ze eerst onderzoek, en vertellen ze wat de consequenties zijn van het een en van het ander, dan weet ik waar ik over praat. En als je dat in stukken thuis krijgt, en je kan ze voorbereiden... Nu krijg je ze op een bijeenkomst, en daar wordt een presentatie gegeven, en daar mag je meteen op schieten” (*Bron: Interview LLTB*).

Wat ook uit de interviews kwam, is dat het boek 'Bouwen aan Nieuwe Rivieren' van InnovatieNetwerk niet goed aansloot bij de wensen, belangen en perspectieven die leefden in de regio. Een geïnterviewde stelde bijvoorbeeld dat "een hele hoop dingen die wij in dat proces meegemaakt hebben niet tot zijn recht" kwam, en dat het voor het proces beter was geweest als de inhoud van het boek beter was afgestemd op het gebiedsproces:

"Je zou wat kunnen sparren en je zou dan kunnen zeggen: heb je daaraan gedacht, heb je daar aan gedacht. Mensen gaan reageren op die woningbouw, is dat nou een probleem? Nee. Haal die woningbouw eruit, maar realiseer je wel dit en dit en dit..." (Bron: *Interview Dorpsraad*).

5.

Conclusies en lessen voor toekomstige gebiedsontwikkelingsprocessen

5.1

Een Nieuwe Rivier in Ooijen-Wanssum: een interessant experiment

Het planvormingsproces in Ooijen-Wanssum werd met name gestructureerd aan de hand van het concept 'Nieuwe Rivier'; een extern ontwikkeld concept dat ingebracht werd in een lopend participatieproces. Een Nieuwe Rivier was geen van bovenaf opgelegde blauwdruk of een van onderop ontwikkeld idee van belanghebbenden in de regio, maar een "vanaf de zijkant" ingebracht idee dat aanvankelijk door een groot deel van de mensen in de regio werd omarmd. Het inbrengen van een extern ontwikkeld concept in een lopend gebiedsproces is een interessant experiment met uitzicht op succes. Het is een interessante manier om de zwakke punten uit 'de ingenieursbenadering' te halen en een boeiend alternatief voor procesgerichte praktijken waarin veel wordt gepraat zonder een duidelijke visie te ontwikkelen.

Het concept 'Nieuwe Rivieren' bleek (met name in de beginfase) een krachtig concept dat een brug wist te slaan tussen uiteenlopende perspectieven, belangen en verwachtingen in de regio. Ondanks dat het een van oorsprong extern ontwikkeld concept was, wist het veel belanghebbenden aan zich te verbinden en maakte het nieuwe (bredere) coalities mogelijk. Het concept bleek in de beginfase zijn kracht te ontleen aan het feit dat het algemeen genoeg was om verschillende sociale werelden te doorkruisen en toch specifiek genoeg

dat het – ondanks de verscheidenheid tussen die werelden – in de lokale, individuele belangen en behoeften kon voorzien. Hierbij plaatsten we wel de kanttekening dat het vooral de lokale bestuurders waren en betrokken ambtenaren van provincie, gemeenten, waterschap, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer die het idee omarmden. Met name de bewoners twijfelden aan de noodzaak voor de drastische ingrepen die met het bouwen van een Nieuwe Rivier gepaard zouden gaan.

5.2 Beperkte kennisuitwisseling

Kennismobilisatie in Ooijen-Wanssum werd gekenmerkt door het naast elkaar bestaan van parallelle kennissporen en Habiforum als centrale spil die kennis niet alleen mobiliseerde, maar ook selecteerde, prioriteerde en over en weer communiceerde. Een belangrijke randvoorwaarde voor het verkrijgen van democratische legitimiteit en plankwaliteit in regionale planvorming is het creëren van ruimte voor pluraliteit in opvattingen en kennis. In Ooijen-Wanssum zagen we echter ook dat het bij elkaar brengen van soorten kennis niet volstaat. Cruciaal is ook dat de verschillende soorten kennisdragers daadwerkelijk met elkaar in gesprek gaan en samen beleid ontwerpen. Het organiseren van zo'n gezamenlijk leerproces bleek niet alleen cruciaal voor het op het juiste moment op tafel krijgen van relevante kennis, maar ook voor het krijgen van inzicht in verschillende belangen, motieven en verwachtingen.

Door deze beperkte kennisuitwisseling was de onderlinge verrijking van die verschillende sporen suboptimaal. Dit leidde er onder meer toe dat de discussie over grondwatereffecten later in het proces 'als een boemerang' terugkwam. Kennis over het mogelijke effect van een Nieuwe Rivier op het grondwater was voor veel partijen een 'blinde vlek' en werd mede daardoor te laat in het proces gemobiliseerd.

5.3 Het belang van een balans tussen 'openheid' en 'regionale specificiteit' van visionaire plannings- concepten

Het uitbrengen van het boek 'Bouwen aan Nieuwe Rivieren' heeft het participatieve proces en de regionale inbedding van het concept geen goed gedaan.

- De invulling die in het boek ‘Bouwen aan Nieuwe Rivieren’ werd gegeven aan het concept ‘Nieuwe Rivieren’ stond op gespannen voet met (een aantal) belangen in de regio.
- De timing van publicatie was procesmatig gezien ongelukkig: om actoren aan zich te kunnen binden, was het van belang dat het concept voldoende open en abstract was. Door de concrete en gedetailleerde invulling die in het boek aan ‘Nieuwe Rivieren’ werd gegeven, viel de coalitie die rondom het concept was gevormd uit elkaar. Door de oplossingsstrategie te herformuleren, slaagde Habiforum erin het concept weer functioneel te maken voor het proces en de voormalige ‘coalitiepartners’ weer aan elkaar te verbinden.

De discussies in de regio na het uitkomen van het boek ‘Bouwen aan een Nieuwe Rivier’ illustreren het belang van een goede balans tussen ‘openheid’ en ‘regionale specificiteit’ van visionaire planningsconcepten. Het tot dan toe ‘open concept’ dat in dialoog met de regio – stap voor stap – steeds meer een regiospecifieke invulling kreeg, werd ‘ingevuld’ en daarmee ‘gesloten’ op een manier die niet strookte met de ideeën die in de regio leefden. Het incrementele, creatieve proces van betekenisgeving, waarbij het verhaal stap voor stap werd aangevuld met bijdragen van verschillende betrokkenen en waarbij telkens nieuwe inzichten werden verenigd, bleek te worden verstoord, met als resultaat dat het concept ‘Nieuwe Rivier’ in de regio onder vuur kwam te liggen. Door het concept te herformuleren (van ‘Nieuwe Rivieren’ naar ‘Verruiming’), werd nieuwe ruimte gecreëerd in de discussie. Eerder werd gesproken over een permanent stromende rivier. Met het introduceren van de term ‘Verruiming’ ging men variëren tussen meer en minder verruiming. In de discussie werd een ‘Nieuwe Rivier’ of ‘Blauwe Rivier’ de meest extreme variant, en een ‘Groene Rivier’ de minst extreme variant. Ook ging men spreken over eventuele “tussenvarianten”.

5.4

Het belang van bestuurlijke inbedding

Goede regionale planvormingsprocessen onderscheiden zich doordat er niet alleen vroegtijdig solide verbindingen worden gelegd tussen verschillende typen kennis en tussen inhoud en proces, maar dat er ook sprake is van voldoende bestuurlijke inbedding. Door het externe projectleiderschap en de manier waarop daar door Habiforum invulling aan werd gegeven, was in zeer beperkte mate sprake van dialoog tussen de mensen in de regio (individuele bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties) en bestuurders. De reconstructie en analyse van het visievormingsproces in Ooijen-Wanssum liet zien dat met name burgers zich niet gehoord voelen als betrokken overheden tijdens het participatieproces onvoldoende zichtbaar zijn. Omdat de overheid tijdens het gebiedsproces geen gezicht had, voelden veel partijen zich – ondanks de “keukentafelgesprekken” en “Toetsdag” – niet of onvoldoende gehoord door verantwoordelijke bestuurders.

Het concept 'Nieuwe Rivieren' was waarschijnlijk beter beklijfd als er meer sprake was geweest van een gezamenlijk leerproces tussen verschillende belanghebbenden/ kennisdragers. Op deze manier hadden verschillende partijen in de regio het concept in een vroeger stadium kunnen bevragen en had het concept meer in dialoog met de regio betekenis, en daarmee een meer regiospecifieke invulling, gekregen.

Geraadpleegde literatuur

- Burke, K. (1969). *A Grammar of Motives*. Berkeley, University of California Press.
- Dienst Landelijk Gebied regio Zuid (2008). *Oude Maasarm Ooijen-Wanssum. Vergelijking groene en blauwe rivier*. Dienst Landelijk Gebied.
- Edelenbos, J., Teisman, G. R. & Reudink, M. A. (2003). *De "LAT-relatie" tussen interactief beleid en besluitvorming*. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, rapportnummer 03.2.063, Den Haag.
- Goffman, E. (1959). *De dramaturgie van het dagelijks leven*. Utrecht, Bijleveld.
- Grin, J. en van Staveren, A. (2007). *Werken aan systeeminnovaties. Lessen uit de praktijk van InnovatieNetwerk*. Van Gorcum, Assen.
- Habiforum (2006). *Gebiedsontwikkeling Oude Maasarm Ooijen-Wanssum*. Habiforum, Gouda.
- Habiforum (2007). *Gebiedsontwikkeling Oude Maasarm Ooijen-Wanssum. Nadere Verkenning Strategie Verruiming*. Habiforum, Gouda.
- Habiforum (2007). *Gebiedsontwikkeling Oude Maasarm Ooijen-Wanssum. Bestuurlijke notitie voor besluitvorming over verkenning*. Habiforum, Gouda.
- Habiforum/InnovatieNetwerk (2008). *Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Synopsis van verkenning*. Habiforum/InnovatieNetwerk, Gouda/Utrecht.
- Hajer, M. (2005). *Setting the Stage. A dramaturgy of policy deliberation*. Administration & Society, 36 (6), (624-647).
- Hajer, M., Sijmons, D. en Feddes, F. (2006). *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. NAI Uitgevers, Rotterdam.

- InnovatieNetwerk (2004). *Ruimte voor Nieuwe Rivieren. Een nieuwe rivier als ruggengraat voor ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer – Een eerste verkenning*. Rapportnr. 04.2.090, InnovatieNetwerk, Den Haag.
- InnovatieNetwerk (2004). *A new river as a backbone for spatial development and water management*. InnovatieNetwerk, Utrecht.
- InnovatieNetwerk (2005). *Nieuwe rivieren – vragen en eerste antwoorden*. InnovatieNetwerk, Utrecht.
- InnovatieNetwerk (2005). *Rivierkundige en financiële haalbaarheid van een Nieuwe Rivier in de Betuwe*. Rapportnr. 05.2.097. InnovatieNetwerk, Utrecht.
- InnovatieNetwerk (2006). *Nieuwe Rivieren. Levensaders voor de toekomst*. NCRV uitzending 8 april 2006, serie 'Plattelanders', aflevering 12.
- InnovatieNetwerk (2007). *Grenzen verleggen. Voor duurzame landbouw, voeding en groene ruimte*. InnovatieNetwerk, Utrecht.
- InnovatieNetwerk (2007). *Bouwen aan Nieuwe Rivieren*. InnovatieNetwerk, Utrecht.
InnovatieNetwerk (2007). *Bouwen aan Nieuwe Rivieren*. Reacties sprekers (afgelaste) bijeenkomst Bouwen aan Nieuwe Rivieren 8 februari 2007 'De Verdraagzaamheid' Zaltbommel. InnovatieNetwerk, Utrecht.
- Funtowicz, S. & Ravetz, J. (1994). *The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science*. *Ecological Economics* 10 (p. 197-207).
- Van Rooy, P. et al (2006). *Nederland boven Water. Praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Habiforum/Nirov/VROM, Gouda.
- Van Rooy, P. (2006). *Nederland boven Water: de praktijk van gebiedsontwikkeling*. *Real Estate* 47 (40-43).
- Staatsbosbeheer (2003). *Lonkend Rivierenland, klaar voor de toekomst. Maatregelen van Staatsbosbeheer voor een veilig en aantrekkelijk rivierengebied*. SBB-rapport, Driebergen.
- Stroming (2008). *Grondwatereffecten Nieuwe Rivier Oude Maasarm. Een bundeling van bestaande kennis over de effecten van een Nieuwe Rivier in de Oude Maasarm Ooijen-Wanssum op de grondwaterstanden in de omgeving*. Stroming, Nijmegen.
- De Zeeuw, F. (2008). *De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling*. TU Delft, Delft.

Geïnterviewde personen

1. Dhr. van den Herik & dhr. van Rooy, Habiforum (Den Haag, 15 september 2008)
2. Dhr. van Winden & dhr. Braakhekke, Bureau Stroming (Utrecht, 17 september 2008)
3. Dhr. Bossenbroek, Staatsbosbeheer (Venlo, 17 september 2008)
4. Agrariër (Wanssum, 17 september 2008)
5. Inwoner Meerlo (Meerlo, 22 september 2008)
6. Dhr. Smit & dhr. Stoffelen, Waterschap Peel en Maasvallei (Venlo, 22 september, 2008)
7. Dhr. van Kempen, LLTB & gebiedscommissie (Leunen, 22 september 2008)
8. Dhr. De Nijs, Smals BV Grondwinning (Herten, 2 oktober 2008)
9. Dhr. Molleman, Provincie Limburg (Maastricht, 2 oktober 2008)

- 10.Dhr. Geurts, Gemeente Meerlo-Wanssum (Meerlo, 7 oktober 2008)
- 11.Dhr. Van Loo & Van Wylick, Dorpsraad Gemeente Broekhuizen en Broekhuizenvorst (Broekhuizen, 7 oktober 2008)
- 12.Dhr. Beun & dhr. Hillebrand, InnovatieNetwerk (Utrecht, 28 oktober 2008)
- 13.Dhr. Beun & dhr. Hillebrand, InnovatieNetwerk (Utrecht, 12 november 2008)
- 14.Dhr. van den Herik, Habiforum (Meerlo, 3 december 2008)

Geraadpleegde websites

- www.broekhuizen-broekhuizenvorst.nl
- www.depraktijkacademie.nl
- www.habiforum.nl
- www.innovatienetwerk.org
- www.ooijen-wanssum.nl
- www.smals.nl
- www.stroming.nl
- www.vrom.nl

A new river in Ooijen-Wanssum? An evaluation in the Ooijen-Wanssum 'New Rivers' policy process
Klooster, S. van 't (IVM-VU) and M. Hajer (ASSR-UvA)
InnovationNetwork Report 10.2.228, Utrecht, The Netherlands, August 2010.

Dutch nature and landscape planning has steadily shifted away from a predominantly state-led and science-based planning system to more regional and interactive planning processes. Accordingly, the past fifteen years have seen many regional planning experiments such as 'De Blauwe Stad' in the province of Groningen, 'Wieringerrandmeer' in the province of North-Holland and 'Ijsseldelta-Zuid' (Bypass Kampen). This publication describes and analyses the planning process of Ooijen-Wanssum, which differs from many other processes in that it involves an externally developed concept (New Rivers) being incorporated into an ongoing regional planning process.

This evaluation of the Ooijen-Wanssum planning process focuses on knowledge mobilization. The method used to mobilize knowledge (what knowledge must be introduced when and how?) is vital as it can either facilitate or impede regional planning processes. Besides influencing the quality of planning, the applied method also determines the degree to which stakeholders and policymakers can commit to the process and its results. Due to the introduction of an externally developed concept, knowledge mobilization within the Ooijen-Wanssum planning process took place in a highly specific and unique manner.

This evaluation starts with a characterization of two communities of practice, i.e. that of Habiforum as the central policy planner and InnovationNetwork/Stroming as the ‘architects’ of the ‘New Rivers’ concept (chapter 2).

We then provide a reconstruction of the regional planning process in Ooijen-Wanssum (chapter 3). Six different phases are distinguished: 1) ‘initiation’; 2) ‘building commitment among local residents and policymakers and mobilizing local knowledge’; 3) ‘constructing strategies’; 4) ‘evaluating strategies’; 5) ‘conflicting cultures of regional planning’, and 6) ‘mobilizing (water) expertise and second-opinion expertise’. For each phase, we describe what knowledge was mobilized, how and by whom.

Next, we analyse how knowledge mobilization facilitated (or impeded) the regional planning process in Ooijen-Wanssum and end with lessons for (future) regional planning practice (chapters 4 and 5). The three most salient lessons of the Ooijen-Wanssum regional planning experiment are:

- Knowledge mobilization in Ooijen-Wanssum is characterized by the involvement of many regional stakeholders varying from citizens, farmers and other entrepreneurs, interest groups and policymakers. Habiforum acted as the central player mobilizing, selecting, prioritizing and communicating knowledge between the different knowledge groups. One key lesson was that collecting knowledge is not sufficient in itself. It is also important to create conditions for dialogue and co-construction of policy by different stakeholders/ knowledge owners.
- Good regional planning not only involves constructing solid links between different knowledge types and between content and process, but also ensuring sufficient visibility and accountability of relevant governmental actors. The reconstruction and analysis of the Ooijen-Wanssum case showed that citizens – despite their involvement through various forms of consultation, including home visits – feel ignored if (local) governments are not visible during the participatory process.
- ‘New Rivers’ was a powerful concept that (initially) functioned as a ‘bridge’ between diverse perspectives, interests and expectations in the region of Ooijen-Wanssum. However, the concept would probably have put down deeper roots if the policy process had included a mutual learning process between different knowledge owners / stakeholders. Mutual learning can enable regional actors to question and challenge (externally developed) concepts and knowledge at an early stage which, in the case of Ooijen-Wanssum, would have created opportunities for giving the ‘New Rivers’ idea more regional relevance and significance.

The concept ‘New Rivers’ will not be realized in Ooijen-Wanssum in the original documented form. However the fundamental ideas still play a role in the planning process. The future will tell how the coming interventions in the area will reflect parts of the ideas.