Lessen leren uit de regio

Ontwerpend plannen in de PKB Ruimte voor de Rivier

De planologische kernbeslissing deel 1 Ruimte voor de Rivier is half april verschenen. In 2002 en 2003 voerden de provincies samen met de projectbureaus tijdens de voorbereiding van het regionale advies zogeheten ontwerpsessies uit met tientallen vertegenwoordigers van betrokken partijen, zoals waterschappen, gemeenten en belangengroepen. De reacties van de deelnemers aan deze sessies waren volgens een eveluatieonderzoek van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) erg positief. Ontwerpend plannen past, aldus het rijksinstituut, uitstekend binnen watervraagstukken met een ruimtelijke component. Wel zijn er voorwaarden aan verbonden en zijn verbeteringen mogelijk. Welke blijkt uit onderstaand relaas uit 'Lessen uit de regio'.

De extreem hoge waterstanden van 1993 en 1995 met overstromingen langs de Maas, de dreiging van dijkdoorbraken langs de Rijn en de evacuatie van meer dan 200.000 bewoners, waren voor het Rijk aanleiding om het water- en ruimtelijke ordeningsbeleid aan te passen. Er zou meer ruimte voor het water moeten worden gereserveerd langs de rivieren ten behoeve van de veiligheid van bewoners en bedrijven langs de rivieren. Waar mogelijk zou dit moeten plaatsvinden in combinatie met riviergebonden functies zoals natuurbehoud en natuurontwikkeling, cultuurhistorie en landschappelijke waarden.

In 2002 werd de beslissing genomen om de Planologische Kernbeslissing (PKB) voor de herinrichting van het Rijnstroomgebied en de benedenrivieren in Nederland te starten. De PKB Ruimte voor de Rivier kreeg twee inhoudelijke doelstellingen: veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast is ook een procesmatige doelstelling opgenomen voor een zwaarwegend regionaal advies over het maatregelenpakket voor rivierverruiming. De provincies kregen de opdracht dit regionale proces te regisseren met steun van de projectbureaus van 'Ruimte voor de Rivier', waarin ook Rijkswaterstaat participeert.

Ontwerpend plannen

De totstandkoming van het regionale advies (zie H_2O nr. 6, pag. 4) is gestart met een interactief proces, een vorm van ontwerpend plannen (zie kader). Het is een specifiek instrument voor ruimtelijke planvorming en ontwerpen en een hulpmiddel om de discussie te ondersteunen bij ontwikkeling van alternatieven. Met deze aanpak zetten de rijksoverheid en de provincies gezamenlijk een nieuwe stap in de richting van de dialoog met de regio en belanghebbenden voor een grootschalige ruimtelijke planvorming. Het is een andere weg dan de weg die in het verleden is gekozen voor bijvoorbeeld de Betuweroute.

Het ontwerpend plannen in de PKB Ruimte voor de Rivier heeft vorm gekregen door middel van een startbijeenkomst, diverse ontwerpsessies en inloopavonden. Tijdens het proces is de zogeheten Blokkendoos gevuld met maatregelen. Dit is een CD die ongeveer 600 maatregelblokken (technische ingrepen) bevat in het boven- en benedenrivierengebied. Per maatregel zijn beoordelingsaspecten (zoals het effect op de waterstand en de kosten) opgenomen. De maatregelen zijn vervolgens gecombineerd tot de verschillende PKB-alternatieven. De betrokken partijen konden zo gemakkelijker prioriteiten stellen bij het samenstellen van combinaties van maatregelen voor het regionale advies.

Lessen uit de regio

Ontwerpend plannen leek een goed instrument om tot een regionaal advies te komen. Om dat te toetsen en de lessen voor de toekomst vast te leggen heeft het RIZA in opdracht van DG Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een evaluatie laten uitvoeren van het ontwerpend plannen bij de totstandkoming van het regio-advies. Alleen de interactieve ontwerpbijeenkomsten in 2002 en 2003 zijn geëvalueerd. Het overkoepelende procesontwerp voor de PKB vormde dus geen onderdeel van het onderzoek. Veel activiteiten waren ten tijde van het onderzoek nog in volle gang.

De beoordeling vond plaats aan de hand van 25 diepte-interviews. Deze zijn gehouden onder zowel de organisatoren, vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, belangengroepen, landschapsarchitecten/tekenaars en bestuurders. De vragen hadden betrekking op de ervaringen met ontwerpend plannen als werkvorm, de betekenis van deze interactieve sessies voor de geïnterviewden en de mogelijke punten ter verbetering.

'Ontwerpend plannen' is erop gericht om voor ruimtelijke vraagstukken een passende oplossing te plannen en te ontwerpen. Een passende oplossing is geen confectie maar maatwerk. De ruimtelijke complexiteit en de verschillende belangen vormen daarbij het uitgangspunt. De kenmerken van ontwerpend plannen zijn:

- De belanghebbenden inventariseren mogelijkheden en zoeken samen naar integrale oplossingen;
- De organisatoren gebruiken ontwerptekeningen om veelsoortige kennis te combineren en inzicht te geven in de ruimtelijke gevolgen van keuzes;
- De organisatoren en belanghebbenden stellen interactief prioriteiten, voorkeuren, strategieën of maatregelenpakket(ten) vast.

Ontwerpsessies

De ontwerpsessies, die de kern vormen van dit onderzoek, waren volgens alle respondenten nuttige, intensieve bijeenkomsten. Vrijwel alle geïnterviewden ervoeren de sfeer als open, flexibel en verrassend en vonden de bijeenkomsten goed voorbereid en doordacht. Ze leverden snel resultaat op. De relatie tussen werkvorm en doel was goed. Vrijwel alle geïnterviewden hadden het idee dat de opbrengsten van de sessies de kosten overtroffen.

De positieve ervaringen met de ontwerpsessies hadden te maken met de praktijkgerichtheid, de interactiviteit en het appèl op de verbeeldingskracht. De praktijkgerichtheid was met name zichtbaar in de ontwerpsessies die expliciet gericht waren op het bedenken van lokale en regionale maatregelen voor de herinrichting van het riviergebied. De interactiviteit was een grote gemene deler bij alle werkvormen, maar met name bij de werksessies waarin deelnemers gevraagd werd elkaars inbreng te beoordelen, te onderbouwen, aan te vullen of corrigeren. Het appèl op de verbeelding werd gedaan doordat landschapsarchitecten tijdens de werkbijeenkomsten de ruimtelijke

effecten van maatregelen op kaarten tekenden. De aanwezigheid van deze tekenaars vond men ondersteunend en erg waardevol.

Naast het enthousiasme over de werkvorm waren er ook punten die verbeterd moeten worden: vooral de selectie van de deelnemers en de communicatie vooraf met hen konden beter. Er was onduidelijkheid over rollen en verwachtingen van de deelnemers en de plaats van de ontwerpsessies in de totstandkoming van het regio-advies. Een aantal deelnemers en procesverantwoordelijken in het bovenrivierengebied vindt het achteraf jammer dat belangengroepen niet van het begin af aan deelgenomen hebben.

Het positieve beeld over de ontwerpsessies kan moeilijk los gezien worden van startbijeenkomsten en de inloopavonden. De startbijeenkomst werd als positief ervaren, omdat daar informatie voor een bredere groep werd gegeven, er zinvolle terugkoppeling kwam op voorstellen die gedaan werden en er ruimte was om emoties te uiten en oud zeer aan de orde te stellen.

Ondanks de niet optimale locatiekeuze (geen openbaar vervoer, grote reisafstand) en beperkte aankondiging zijn de inloopavonden door meer mensen bezocht dan verwacht door de organisatoren. De deelnemers aan de ontwerpsessies brachten hun achterban, collega's of bestuurders mee naar deze inloopavonden.

Effectiviteit

De open vraag 'De belangrijke bijdrage van de ontwerpsessies is ...' leverde antwoorden op die in hun essentie in de tabel zijn weergegeven en gerubriceerd.

Aan alle geïnterviewden, met uitzondering van de bestuurders, is gevraagd om de vijf opbrengsten van ontwerpend plannen te beoordelen. De gemiddelde score van elk van de onderwerpen was hoog: tussen de 3,5 en 4,3 op een schaal van 1 tot 5. Het procesverloop scoorde het hoogst, gevolgd door informatie opnemen, besluitvorming en netwerken. Nieuwe maatregelen kreeg de laagste score. De belangenorganisaties waardeerden vrijwel alle uitkomsten het laagst en de gemeenten en waterschappen gaven de hoogste punten. De organisatoren nemen een tussenpositie in. Wat ook opvalt, is dat de organisatoren de nieuwe maatregelen hoog waarderen als opbrengst, boven besluitvorming en netwerken.

Sommige vertegenwoordigers van belangengroepen twijfelen eraan of hun inbreng in de ontwerpbijeenkomsten straks nog in de uiteindelijke (politieke) besluitvorming te herkennen is. Deze deelnemers zijn ook ongerust over de invulling van de doelstelling over ruimtelijke kwaliteit. Zij twijfelen of de set van maatregelen voldoende samenhang heeft en voldoende robuust zal worden opgenomen in het uiteindelijke regionale advies.

Conclusies

- Zowel bij de geïnterviewde deelnemers, organisatoren als ook de bestuurders overheerst enthousiasme over ontwerpend plannen en de participatieve aanpak van het proces door Rijkswaterstaat en de provincies. Het meer interactief werken en het betrekken van belanghebbenden bij de planvorming werd hierbij afgezet tegen de gesloten, centralistische aanpak bij de Betuwelijn en de noodoverloopgebieden;
- Volgens de deelnemers zijn de ontwerpsessies effectief geweest in relatie tot het opnemen van informatie, de besluitvorming, het netwerken en het invullen van (nieuwe) maatregelen. De bijdrage aan het procesverloop waardeerden ze als erg hoog;
- De geïnterviewde deelnemers van gemeenten en waterschappen waren het meest positief. De vertegenwoordigers van belangengroepen waren ook positief maar hadden meer moeite hun tijdsinvestering in relatie tot de opbrengst voor hun belang goed in te schatten. Dit is afhankelijk van wat er uiteindelijk in het definitieve regionale advies staat;
- Belangrijke punten die verbeterd moeten worden, zijn de selectie van de deelnemers en het helder communiceren van de plek in het proces en de rol van de deelnemers;
- Het ontwerpend plannen ten behoeve van het regio-advies heeft in dit geval zowel het Rijk en de regio als ook beleid en uitvoering dichter bij elkaar gebracht.



Opgave voor de toekomst

Het ontwerpend plannen als werkvorm is heel goed mogelijk voor projecten die zich richten op het raakvlak van waterbeheer en ruimtelijke ordening, zoals het vervolg en de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier en projecten voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21e eeuw. Maatwerk is de belangrijkste voorwaarde voor een goed proces, naast beschikbaarheid van uitvoeringsgeld en een gemeenschappelijk gevoel van urgentie.

Voor het vervolg van de PKB Ruimte voor de Rivier en voor de uitvoering zal het de uitdaging zijn om de dialoog op gang te houden. Hoe houd je de mensen betrokken, het proces open en het enthousiasme vast in een langdurig proces? De start van de dialoog met de regio ten behoeve van het regionale advies door middel van ontwerpend plannen was een goede vorm. Welke vorm je ook kiest voor het doordacht en blijvend communiceren met alle belanghebbenden, de ingezette dialoog tussen Rijk en de regio schept wèl verplichtingen voor de toekomst. ¶

Jennie Simons en Bouke Ottow (RIZA)

informatie, inzicht	mijn visie en mijn belang laten horen; inzicht in het probleem, de mogelijke maatregelen en de effecten hiervan voor de deelnemers en hun achterban; begrip voor andermans en mijn belang; horen wat er leeft, interactie (reacties, ideeën toetsen); kennis brengen.
nieuwe maatregelen/inhoud	integratie veiligheid en ruimtelijke kwaliteit; beter planproces; aanvulling maatregelen; nieuwe ideeën; praktijkgerichtheid; voorbeeldprojecten gestart.
besluitvorming	betrokkenheid; samenwerken in plaats van dwarsliggen; draagvlak; draagkracht voor maatregelen.
procesverloop	prettige aanpak; open kaart spelen; serieus genomen worden; erkenning en met respect benaderd; vertrouwen in voortgang van de dialoog; open proces-aanpak werkt.
netwerken/relaties	verkleining afstand beleid en uitvoering; verrassende pro-actieve houding van Rijkswaterstaat; coalitievorming en steun genereren voor ideeën.