

Samen met belanghebbenden komen tot duurzaam sedimentbeheer

Met het toekomstige Besluit bodemkwaliteit worden de mogelijkheden voor de afzet van bagger verruimd. Maar de vraag is of met de verruiming van het beleid de problemen ten aanzien van de afzet van bagger volledig zijn opgelost. Het antwoord op deze vraag moet waarschijnlijk 'nee' zijn. Het vraagstuk rond sediment (in de volksmond 'bagger') is immers bij uitstek een complex onderwerp, doordat er bij de oplossing van het probleem sprake is van verschillende beleidssectoren die verdeeld zijn over verschillende organisaties (nat versus droog) en er altijd gebiedsbelangen meespelen waarbij individuen of organisaties met uiteenlopende belangen en visies 'geraakt' worden. Naast de vernieuwing van het beleid is daarom binnen het project 'Leven met Bagger' gekozen voor een proces waarbij belanghebbende vanaf het begin meepraten over gebiedsgerichte oplossingen.

Rob Nieuwenhuis en Gerald Jan Ellen

TNO Bouw en Ondergrond, Postbus 80015, 3508 TA Utrecht. 030 2564696
e-mail: rob.nieuwenhuis@tno.nl

De waterschappen in Nederland zijn bezig om de baggerachterstand die de afgelopen decennia is ontstaan weg te werken. Dit betekent dat er de komende jaren veel gebaggerd gaat worden. Natuurlijk moet voor al dat vrijkomende materiaal afzet gevonden worden. Hierbij wordt in toenemende mate gestreefd naar gebiedsgerichte oplossingen. De vraag waar veel partijen mee worstelen is hoe je de kansen in een gebied voor de afzet van bagger kunt verzilveren, want er zijn immers altijd verschillende actoren betrokken met eigen en soms tegenstrijdige belangen¹. Binnen het project Leven met Bagger, dat uitgevoerd wordt onder het 'Leven met Water programma', is een methodiek ontwikkeld waarmee gezamenlijk met belanghebbenden gezocht wordt naar toepassingsmogelijkheden voor (gebiedsei-

gen) baggerspecie. Om deze methodiek ook in praktijk te brengen is een pilot project uitgevoerd in samenwerking met het Hoogheemraadschap van Rijnland (hierna: Rijnland).

DE CASE RIJNLAND

Belanghebbenden die meedenken over gebiedsgerichte oplossingen voor vrijkomende baggerspecie, dat is feitelijk de kern van het uitgevoerde project. Zo'n participatief proces is op zich niet nieuw. Voor het oplossen van het afzetprobleem van bagger is dit weldegelijk innovatief. We gaan hier aan het eind van dit artikel verder op in.

Het gebiedsgerichte baggerproject in het Zuidwestelijke deel van het beheergebied van Rijnland heeft als case gefungeerd

Ir. R.H. Nieuwenhuis

adviseur bodem TNO Bouw en Ondergrond/Deltares

Drs. G.J. Ellen

beleidsadviseur TNO Bouw en Ondergrond

Drs. A.F.L. Slob

senior beleidsadviseur TNO Bouw en Ondergrond

Ir. E.F.C. Witteman

projectleider Hoogheemraadschap van Rijnland

Mw. Drs. J. van Veen

adviseur Hoogheemraadschap van Rijnland

Dr. R. Slootweg

extern adviseur Hoogheemraadschap van Rijnland

binnen het project 'Leven met Bagger' (zie kader). Aan het opstarten van de case is een intensief voorbereidingstraject voorafgegaan. In deze periode is een communicatieplan opgesteld, zijn procesregels geformuleerd, is gewerkt aan een eerste nieuwsbrief. Dit was de eerste stap van een intensieve communicatie met de omgeving. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de deelnemers aan het proces (meedenken), geïnteresseerden in het proces (meelezen), en het algemene publiek (informer). In het kader hiervan heeft Rijnland ook alle meetresultaten van de mate van vervuiling van de bagger via de eigen website openbaar gemaakt.

Tevens is in de voorbereiding een systeemanalyse opgesteld, zowel vanuit een geologisch, ecologisch en bodemkundig perspectief, als vanuit een beleidsmatig en sociaal- maatschappelijk perspectief. Deze analyses dienden als 'startdocument' voor het proces, een kennisbasis om op terug te vallen. Bovendien zijn op basis van deze analyses belanghebbenden geselecteerd die zeker bij het proces betrokken moesten zijn, zoals: bewonersverenigingen, belangenorganisaties van agrariërs, natuur- en milieu organisaties, visverenigingen, watersport recreatie verenigingen, gemeenten en de provincie. Het grootste deel van de aangeschreven per-

sonen reageerde positief op het verzoek tot deelname.

HET PROCES

Het proces is van start gegaan met ongeveer dertig belanghebbenden (februari 2006). Met deze deelnemers zijn, zoals gepland, vijf workshops gehouden, waarbij de deelnemers zijn ingedeeld in drie subgroepen, op basis van hun (vooraf ingeschatte) perspectief op bagger². Het doorlopen van een aantal workshops

deelnemers en een open houding van Rijnland heeft dit uiteindelijk, zoals verderop duidelijk wordt, een positief effect heeft gehad op de uitkomst van het proces.

Om het proces vlot te trekken is met een aantal vertegenwoordigers van de belanghebbenden besproken hoe het proces verder vorm moest worden gegeven (juli 2006). De groep stelde gezamenlijk vast dat de discussie over concrete oplossingen

Een ontwikkeling in een proces die door een overheidsorganisatie als een 'stap terug' of stilstand wordt ervaren kan weldegelijk een positief effect hebben op het eind resultaat van het proces: neem de tijd

klinkt eenvoudig, maar dat is het zeker niet, zoals uit de ervaringen in de case Rijnland blijkt.

In de eerste twee workshops (probleemdefinitie en wensbeelden) valt op dat de subgroepen een redelijk overeenkomstig beeld hebben van de problemen en de ideale toekomst. De voornaamste problemen bestaan uit het imago van bagger (bagger wordt, terecht of onterecht, als negatief ervaren) en de strenge/complexere wet- en regelgeving. Verder werden de beperkte 'ruimte' voor de afzet van bagger, de kosten van het verwerken van bagger, en het effect op aquatische en terrestrische ecologie als problemen benoemd. Als ideaalbeeld zien de deelnemers dat bagger onderdeel uitmaakt van een gezond ecosysteem.

Tijdens de derde workshop (juni 2006) werden mogelijke oplossingen voor de afzet van bagger toegelicht. Dit resulteerde in heftige reacties van de deelnemers. Over het algemeen waren twee reacties te herkennen. Een deel van de belanghebbenden had het gevoel dat er geen sprake meer was van een open proces (oplossingen stonden bij voorbaat vast). Een ander deel had met name door de discussie over wensbeelden in workshop 2 niet (meer) duidelijk voor ogen wat het doel van het proces was: korte termijn oplossingen, of een lange termijn strategie. Kortom, de bijeenkomst bracht duidelijk verschillende beelden en verwachtingen boven tafel. Door de 'opstand' van de belanghebbenden werd hun betrokkenheid duidelijk. Door de constructieve houding van de

in het gebied moest gaan, realiseerbaar binnen de tijdshorizon van het baggerproject. In de zomermaanden is door Rijnland een ronde langs gemeenten gemaakt en hebben zij op basis van gemeentelijke (bestemmings)plannen een lijst met mogelijke kansen voor het verwerken van bagger opgesteld. Tijdens een vierde plenaire workshop (september 2006) is zowel de nieuwe proces aanpak als de lijst met kansen besproken met alle belanghebbenden, die hun fiat gaven aan de wending in het proces.

De lijst met kansen is vervolgens in twee gebiedssessies op locatie (oktober en november 2006) ook met grondeigenaren uit het gebied besproken, met de vragen of de kansen acceptabel waren, of zij nog andere kansen zagen, en welke voorwaarden zij aan de uitvoering van kansen verbinden. Hierdoor bleef uiteindelijk een lijst van 23 concrete kansen voor het verwerken van sediment in het gebied over. Als afsluiting van het proces zijn deze kansen tijdens een vijfde workshop aangeboden aan de verantwoordelijke bestuurders van het hoogheemraadschap van Rijnland en van een aantal gemeenten (december 2006).

OPBRENGST VOOR RIJNLAND

Het meest concrete dat het proces voor Rijnland heeft opgeleverd is de lijst met mogelijke toepassingslocaties. De lijst bevat locaties die door de belanghebbenden zelf zijn aangedragen. Inmiddels is Rijnland bezig een aantal van deze kansen verder uit te werken, in samenwerking met de grondeigenaren en andere

Het pilot project Rijnland



Het gebied waarbinnen het pilot project is uitgevoerd is Zuidwest Rijnland, tussen Katwijk, Leiden en Zoetermeer. Uit de watergangen in dit gebied moet ongeveer 450.000 m³ baggerspecie worden verwijderd, waarvan 400.000 m³ bestaat uit toepasbare specie (veelal klasse 0 tot 2 en deels 3). Het hoogheemraadschap van Rijnland heeft ervoor gekozen om de zwaarder verontreinigde specie (deel van klasse 3 en klasse 4 af te voeren). De niet verspreidbare maar wel toepasbare specie moest wel in het gebied worden verwerkt. Het project moet zijn afgerond in 2010.



FIGUUR 2

belanghebbenden. De openheid waarmee Rijnland het proces is ingegaan is voor de eigen organisatie onwennig en onzeker. Door de deelnemers werd juist de openheid en transparantie in het proces gewaardeerd. Verschillende deelnemers benadrukten dit tijdens de afsluitende workshop. Naast de toepassingslocaties heeft het Rijnland ook een duidelijk beeld opgeleverd wie (als het om bagge-

(vergunningtraject) uiteraard wordt gewaarborgd.

INNOVATIEVE ELEMENTEN

Innovatie is meer dan alleen een technische verbetering. Innovatie is ook het invoeren van nieuwe processen binnen organisaties of binnen bredere verbanden. En dat is precies wat er binnen 'Leven met Bagger' is gebeurd. We zetten de

Durf als overheidsorganisatie je ivoren toren te verlaten en aan belanghebbenden toe te geven dat je 'iets' niet weet

ren gaat) de stakeholders in dit gebied zijn. Tenslotte heeft het proces veel gebiedsinformatie opgeleverd die straks essentieel is om het feitelijke baggeren in technische zin goed te kunnen laten verlopen. Rijnland staat nu voor de uitdaging om het opgebouwde vertrouwen waar te maken, en de kansen, te realiseren, waarbij de democratische legitimatie

innovatieve elementen op een rijtje:

1. De gekozen aanpak is vernieuwend voor het oplossen van het afzetprobleem van bagger. Er zijn in Nederland vele voorbeelden waarbij de beoogde afzet van bagger in een gebied leidde tot maatschappelijke weerstand en daardoor stagnatie. Daarom is voor dit pro-

bleem een andere benadering gekozen waarbij allereerst met belanghebbenden het probleem is gedeeld (en dus niet het voorleggen van een keuze uit alternatieve oplossingen). De nadruk lag op betrokkenheid en goede informatie vanaf het begin van het proces, in plaats van het presenteren van voldongen feiten. Succesfactoren voor zo'n participatief proces zijn onder andere helderheid over het doel en het proces, transparantie over beschikbare kennis en informatie, flexibiliteit in het proces en de bereidheid van het geplande pad af te wijken.

2. Een innovatief aspect in de benadering is dat de percepties die belanghebbenden van bagger hebben nadrukkelijk worden besproken en meegenomen in het verdere proces. Het onderscheiden van percepties van belanghebbenden werkt goed om verschillende omschrijvingen van het baggerprobleem en visies van de toekomst te genereren. In vervolg stadia kan dit onderscheid minder belangrijk zijn, als er geen onoverbrugbare controverses binnen de groep deelnemers leeft.
3. Voor de organisatie van Rijnland was de keuze voor een participatief proces als onderdeel van een baggerproject nieuw. De ongewisse uitkomst van zo'n proces maakt het voor een organisatie als Rijnland bijzonder spannend. Zowel vanuit het bestuur als de ambtelijke organisatie van Rijnland is veel inzet gepleegd om binnen de workshops een sfeer van vertrouwen te scheppen en deze ook in het verdere proces te behouden. Hoewel Rijnland zich heeft gecommitteerd aan de uitkomst van het proces, blijft Rijnland als democratisch gekozen bestuursorgaan eindverantwoordelijk voor de keuzes die worden gemaakt.

MEER INFORMATIE

Voor verslagen, nieuwsbrieven en meer achtergrond informatie verwijzen wij u naar de website van Rijnland: www.rijnland.net/baggeren_in_rijnland/baggerprojecten/zuidwest_rijnland. Voor meer informatie over het project Leven met bagger en de beschreven methodiek kunt u terecht op www.levenmetbagger.nl

LITERATUUR

1. Gieske, H. en Ellen, G.J. (2005) 'Anders omgaan met sediment, sediment: van een probleembenadering naar een duurzame systeembenadering', Bodem, nr.2 (april), 2005, Kluwer
2. Voor een uitgebreide beschrijving van de methodiek zie: www.levenmetbagger.nl