



Peter Scholten, Radboud Universiteit Nijmegen

Wouter de Groot, Radboud Universiteit Nijmegen / Universiteit Leiden

Toine Smits, Radboud Universiteit Nijmegen

WaalWeelde: de transitie van rivierbeheer en -landschap

Het verhogen en verstevigen van dijken is al eeuwenlang de strategie van het Nederlandse rivierbeheer, maar blijkt geen duurzame oplossing te kunnen bieden om het riviereengebied op de lange termijn te kunnen beschermen. Dit werd, opmerkelijk genoeg, reeds in 1832 door de historicus Bilderdijk opgemerkt²⁾; steeds hogere waterstanden tussen steeds hogere dijken resulteren in steeds hogere risico's. Daarom is het teruggeven van ruimte aan de rivieren speerpunt van het Nederlandse rivierbeleid geworden^{9),10)}. Deze omslag valt samen met een verschuiving in de planologie van passieve toelatingsplanologie naar actieve gebiedsontwikkeling, gebaseerd op de veronderstelling dat dit zal leiden tot meer investeringen in duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit³⁾.

In het kader van de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' heeft het kabinet besloten de bescherming tegen overstromingen uiterlijk in 2015 op het wettelijk vereiste niveau te brengen en de ruimtelijke kwaliteit in het riviereengebied te verbeteren (PKB deel 3, pagina 7). Een praktische invulling van deze opgave is gevonden in een reeks buitendijkse maatregelen langs de Nederlandse Rijntakken, waarbij voor het traject van de Waal een integrale kribverlaging centraal staat gecombineerd met enkele dijkerugleggingen. Deze maatregelen zijn effectief met het oog op 2015, maar hebben geen meerwaarde voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Bovendien lijkt de kribverlaging geen houdbare maatregel op de lange termijn, uitgaande van de huidige projecties van de mogelijke waterstanden in 2050.

WaalWeelde is een initiatief dat tracht op vernieuwende wijze een duurzame ruimtelijke inrichting van de gebieden langs de Waal tot stand te brengen, waarbij een koppeling gemaakt wordt tussen rivierveiligheid, ruimtelijke kwaliteit en lokale economische groei. In WaalWeelde werken regionale overheden en kenniscentra samen met diverse lokale belanghebbenden aan innovatieve ruimtelijke plannen voor het Waaltraject tussen Nijmegen en Gorichem, waarin getracht wordt lokale kansen en behoeften te verbinden met de (inter)nationale beleidsurgenties.

Transitie(raamwerken)

WaalWeelde past, ook al waren de initiatiefnemers zich daarvan destijds nauwelijks bewust, geheel in het beeld van transitiedenken, zoals dit onder andere is ontwikkeld door Rotmans⁹⁾. Van transitie is sprake als een systeem of organisatie van gedaante wisselt,

dat wil zeggen een stap maakt van incrementele naar fundamentele verandering. Volgens velen is transitie van systemen en organisaties nodig om een duurzame samenleving te bereiken. WaalWeelde is een 'transitie-arena', georganiseerd door een relatief kleine groep koplopers die hun visie en energie besmettelijk proberen te maken, zoals Rotmans zegt. Karakteristiek voor WaalWeelde is dat politieke actoren, in casu de wethouders van de gemeenten, van het begin af aan deel van de transitie-arena zijn. Dit maakt de spanning tussen het vernieuwingswerk in de arena en de politieke thuisbasis in de gemeenten niet kleiner, maar vermindert wel het risico dat voorstellen uit de arena later sneuvelen in de besluitvorming.

De spanning tussen vernieuwing en traditie is ook benadrukt door Kotter⁴⁾, die transities beschrijft in het bedrijfsleven. Hij legt de

Projectgebied WaalWeelde (bron: Inspiratieatlas).



nadruk op het bereiken van een innovatieve, gezamenlijke visie en het consolideren van die visie en de bijpassende werkwijze, zodanig dat ingesleten tradities niet gemakkelijk terug zullen keren.

Naast deze expliciet op transitie gerichte gedachtenvorming bestaan vele methodische raamwerken die zich richten op het bereiken van relatief diepe en breed gedragen maatschappelijke verandering, zoals in WaalWeelde wordt nagestreefd. Visievorming en participatie spelen daarin veelal een belangrijke rol, naast begrippen als adaptief management en lokale kennis⁶⁾. Een karakteristiek voorbeeld is de Joint Planning Approach, een product van het EU-project Freude am Fluss. Elementen uit deze aanpak zijn bijvoorbeeld 'wederzijds leren', gezamenlijke visievorming en het zoeken naar nieuwe regels en organisaties die van belang kunnen zijn voor het planningsproces of de latere implementatie. Dergelijke elementen zien we terug in WaalWeelde.

Een raamwerk dat van speciaal belang lijkt voor het omvatten van WaalWeelde als geheel, is The Natural Step⁷⁾. Volgens TNS is onze grootste zwakte bij het zoeken naar duurzame oplossingen het gebrek aan een holistisch kader van waaruit gecommuniceerd en gehandeld kan worden. TNS, inmiddels toegepast op diverse organisaties en bedrijven op verschillende plaatsen in de wereld, tracht zo'n kader te zijn. Uitgangspunt van TNS is dat iedereen vanuit het eigen vakgebied een eigen perceptie heeft over wat duurzaamheid is en dit vervolgens vertaalt in concrete acties die vaak contraproductief zijn ten opzichte van andere pogingen.

Langs de Waal vinden we hiervan een mooi voorbeeld. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is in het licht van duurzaamheid gericht op ruimte voor de rivier en tracht daarom obstakels uit de uiterwaarden te verwijderen, terwijl het ministerie van LNV in naam van diezelfde duurzaamheid bezig is met het vergroten van het bosareaal in de uiterwaarden, hetgeen de afvoercapaciteit van de rivier juist vermindert.

Een gezamenlijk gedragen visie op duurzaamheid is dus van groot belang. Vanuit die visie kan dan vervolgens de vraag gesteld worden hoe we, vanuit de diverse disciplines en vakgebieden, kunnen samenwerken om het vooropgezette doel van duurzaamheid te bereiken. Dit is het bekende principe van 'backcasting', waarin vanuit een punt in de toekomst wordt teruggeredeneerd wat er nu gedaan moet worden om dat punt te bereiken. In TNS heeft dit geleid tot een raamwerk van vijf onafhankelijke maar tegelijkertijd aan elkaar verbonden niveaus waarbinnen het streven naar duurzaamheid kan worden geïdentificeerd.

Deze niveaus zijn:

- het systeemniveau (de biosfeer en de maatschappij);
- het succesniveau (de basisprincipes en criteria van duurzaamheid);
- het strategieniveau (de logische richtlijnen voor duurzame ontwikkeling);



Ruimte voor de rivier (bron: Inspiratieatlas).

- het actieniveau (de concrete acties);
- het instrumentele niveau (instrumenten ter ondersteuning van de acties die moeten leiden tot het succes).

Het succesniveau is hierbij van groot belang. Hier moeten we consensus bereiken over wat het uiteindelijke doel van duurzaamheid precies inhoudt.

WaalWeelde

Het systeemniveau van WaalWeelde bestaat uit het Waaltraject van Nijmegen tot Gorinchem en de daaraan verbonden mensen en instituties. Waalweelde hanteert een werkwijze waarin bestuur (op gemeentelijk en provinciaal niveau), bedrijfsleven maar ook belangenorganisaties en burgers gezamenlijk werken aan innovatieve ruimtelijke inrichtingsplannen die op een zo effectief mogelijke wijze de verschillende gebiedsfuncties (wonen, werken, natuur, recreatie) combineren. Bij de aanvang van het project in het najaar van 2006 zijn de vertrekpunten van waaruit gewerkt wordt, vastgesteld en door alle partijen in het proces onderschreven.

Daarmee zijn afspraken gemaakt over de 'regels van het spel' op het succesniveau van TNS. Afgesproken is dat ontwerpen gericht moeten zijn op een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, waarbij gebruik gemaakt wordt van de ecosysteembenadering. Met deze aanpak wordt getracht zo weinig mogelijk invloed uit te oefenen op de natuurlijke rivierdynamiek en de gebiedsfuncties aan te passen aan deze processen. Daarnaast moet het uiteindelijke inrichtingsontwerp van het gehele Waaltraject voldoen aan de veiligheidseis op lange termijn, die gebaseerd is op een debiet van de Rijn bij Lobith van 18.000 kubieke meter per seconde. Verder dienen de diverse lokale ontwerpen perspectief te bieden voor regionale economische ontwikkelingen en wordt gestreefd naar intergemeentelijke en publiek-private samenwerking. Ten slotte is afgesproken dat de ontwerpen die gemaakt worden, moeten kunnen rekenen op voldoende draagvlak bij de lokale bevolking. Met deze afspraken is een basis gelegd voor het ontwikkelen van de inhoudelijke kant

van het succesniveau, waarin consensus moet worden bereikt over het uiteindelijke duurzame doel. Hoe ziet uiteindelijk een duurzaam rivierengebied eruit? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heeft WaalWeelde de uitgangspunten van veiligheid, ruimtelijke kwaliteit, economische perspectieven en lokaal draagvlak verwoord in een verzameling schetsontwerpen van de inrichting, gebundeld in de Inspiratie-atlas¹⁾.

Inmiddels bevindt WaalWeelde zich op het strategieniveau van TNS, het niveau waarin de verschillende logisch op elkaar voortbouwende stappen gezet worden in de richting van het doel. De eerste stap hierin is het maken van een ruimtelijk ontwerp. Het ontwerpen gebeurt in clusters, ingedeeld naar regio (oost, midden en west), die het gebied van drie tot vier gemeenten aan weerszijden van de Waal beslaan. De clusters vormen de kern van een transitie-arena, waarin bestuurders van de gemeente, het bedrijfsleven maar ook belangenorganisaties en burgers met elkaar aan tafel zitten om de verschillende wensen en ambities met elkaar te verenigen en om te zetten in concrete plannen. Van belang hierbij is dat ook de lokale bevolking al in dit ontwerp stadium bij de planvorming wordt betrokken. De clusters worden ondersteund door een team van intermediairs. Daarnaast is er de 'ontwikkelgroep', die op clusteroverstijgend niveau in een constante terugkoppeling de lokale mogelijkheden en behoeften uit de clusters verbindt met de andere clusters en met nationale en internationale regelgeving en beleid. Momenteel worden de mogelijkheden van een clusteroverstijgende toetsing van de regelgeving aangaande Natura 2000 bekeken. Uiteindelijk zullen de drie clusters dus een clusteroverstijgend ontwerp moeten opleveren, waarbij op voorhand niet vast staat dat alle plannen hierin zullen worden gehandhaafd. Op clusterniveau wordt momenteel hard gewerkt om de diverse plannen en ambities te verenigen in ruimtelijke plannen (het actieniveau).

Op het instrumentele niveau van WaalWeelde wordt het interactieve proces van planont-

werpen ondersteund door speciale hulpmiddelen. Een instrument dat een grote bijdrage levert aan het interdisciplinaire en trans-sectorale karakter van WaalWeelde, is de 'Mappable'. Deze digitale rekentafel berekent in korte tijd het effect van een bepaalde ruimtelijke ingreep op de waterstand. Op deze manier kunnen alle partijen hun ambities direct toetsen met behulp van hydraulische modellen, waar voorheen alleen experts mee konden werken. Daarnaast heeft WaalWeelde een internetpagina die iedere burger van de diverse Waalgemeenten in staat stelt deel te nemen aan het participatieve besluitvormingsproces. Dit kan in de vorm van de inbreng van eigen ontwerpen en ideeën, maar ook kan gestemd worden op ingebrachte plannen, zodat een indruk over het publieke draagvlak ontstaat.

Conclusie

WaalWeelde is nu een jaar onderweg. De eerste stappen zijn gezet in de richting van een gedeelde visie. De grote opgave is nu het effectief op gang brengen en vooral ook in gang houden van de transitie richting implementatie. Hoe dit precies gedaan kan worden, is nog onderwerp van onderzoek en discussie. Wel zijn enkele belangrijke factoren die in een dergelijk proces een rol spelen, aan te wijzen.

Naast een gedeelde visie zijn, zoals benadrukt door Kotter⁴⁾ en Rotmans⁸⁾,

ook tussenresultaten van belang om een transitieproces op gang te houden, bijvoorbeeld in de vorm van voorbeeldprojecten die meer terughoudende actoren laten zien dat de transitie-arena inderdaad een vruchtbare coalitie is. Belangrijk zijn tevens de individuele actoren op de sleutelposities in het proces. Het gaat uiteindelijk niet om organisaties maar om mensen in die organisaties, zo stelt ook TNS. Eén van de belangrijkste spelers in WaalWeelde zijn de wethouders van de diverse deelnemende gemeenten. Zij bevinden zich op de sleutelpositie tussen enerzijds de informele dynamiek van de transitie-arena en anderzijds de gegevensheden en het uiteindelijk primaat van de democratische structuren en processen binnen de gemeenten die zij representeren. De taak om lokale belangen en kortetermijnvraagstukken te verbinden aan supralokale en langetermijnbelangen vergt politieke durf. WaalWeelde staat nu voor de taak om deze durf te stimuleren en te ondersteunen door onder andere het aanleveren van inspiraties, capaciteitsverhoging van de gemeenten en het scheppen van ruimte voor gemeentelijk handelen. Of dit gaat lukken, is nog onbekend. Is bijvoorbeeld de gemeenschappelijke visie, zoals onder andere geschetst in de Inspiratie-atlas, sterk genoeg om stand te houden? Het zijn spannende tijden voor het rivierbeheer.

LITERATUUR

- 1) Braakhekke W. (2007). Inspiratie-atlas WaalWeelde. Innovatienetwerk en Rijkswaterstaat (WINN).
- 2) De Groot W. en H. Lenders (2006). Emergent principles for river management. *Hydrobiologia* 565, pag. 309-316.
- 3) De Rooy P., A. van Luin en E. Dil (2006). *Nederland boven water. Praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Habiforum.
- 4) Kotter J. (1995). Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard business review* 73, pag. 59-67.
- 5) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, VROM, LNV (2006). *PKB Ruimte voor de Rivier*.
- 6) Mitchell B. (2002). *Resource and environmental management* (2nd edition). Prentice Hall, Harlow.
- 7) Robert K. (2000). Tools and concepts for sustainable development, how they relate to a general framework for sustainable development, and to each other? *Journal of cleaner production* 8, pag. 243-254.
- 8) Rotmans J. (2003). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*. Van Gorcum.
- 9) Van Stokkom H., A. Smits en R. Leuven (2005). *Flood defense in the Netherlands: A new era, a new approach*. *Water International* 30, pag. 76-87.
- 10) Wiering M. en B. Arts (2006). Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy? *Hydrobiologia* 565, pag. 317-325.