



Versterking Grebbedijk als voorbeeld van participatie volgens de Omgevingswet

Judith Klostermann, Michael van Buuren, Jantsje van Loon-Steensma en Bas Pedroli

Versterking Grebbedijk als voorbeeld van participatie volgens de Omgevingswet

Judith Klostermann¹, Michael van Buuren¹, Jantsje van Loon-Steensma² en Bas Pedroli¹

¹ Wageningen Environmental Research, WUR

² Leerstoelgroep Water Systems and Global Change, WUR

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van en gefinancierd door Rijkswaterstaat Oost-Nederland, met medewerking van Waterschap Vallei en Veluwe.

Wageningen Environmental Research
Wageningen, juli 2019

Gereviewd door:

Tim van Hattum, Programmaleider Klimaat

Akkoord voor publicatie:

Derk Rademaker, teamleider van Climate Resilience

Rapport 2958

ISSN 1566-7197

Rijkswaterstaat Oost-Nederland (RWS-ON) heeft, in samenspraak met partners uit het HWBP-project Grebbedijk, aan Wageningen Environmental Research (WENR) opdracht gegeven voor een verkennende studie om handelingsperspectief te bieden voor RWS voor de aanstaande invoering van de Omgevingswet en de invoering bij RWS van het begrip "Duurzame Leefomgeving". In 2018 zijn diepte-interviews gehouden met projectleiders van rivier verruimende en dijkversterkingsprojecten en met RWS adviseurs. In het rapport is een casestudie gedaan naar de Grebbedijk, te beginnen met een historische analyse. De integrale benadering en de participatieve aanpak zijn nader bestudeerd aan de hand van het project "Dijkversterking Grebbedijk" van 2016-2018. Daarbij is de nadruk gelegd op het participatieve, ruimtelijke ontwerpproces dat in dit dijkversterkingsproject is ingezet. Conclusies zijn onder andere dat structurele reflectie helpt bij complexe processen en bij de introductie van nieuwe werkwijzen zoals de nieuwe Omgevingswet en dat vertrouwen en betrouwbaarheid cruciaal zijn in complexe dijkversterkingsprojecten.

In consultation with partners from the HWBP project Grebbedijk, Rijkswaterstaat Oost-Nederland (RWS-ON) has commissioned Wageningen Environmental Research (WENR) for an exploratory study to create an action perspective for the upcoming introduction of the Environmental Act and the introduction at RWS of the term "Sustainable Living Environment". In 2018, in-depth interviews were held with project leaders of river widening and dyke improvement projects and with RWS advisers. The report includes a case study of the Grebbedijk, starting with a historical analysis. The integral approach and the participatory approach have been studied in more detail on the basis of the "Dijkversterking Grebbedijk" project of 2016-2018. The emphasis was on the participative, spatial design process that was used in this dyke improvement project. Conclusions include that structural reflection helps with complex processes and with the introduction of new methods such as the new Environment Act; and that trust and reliability are crucial in complex dyke improvement projects.

Trefwoorden: Watermanagement, participatieve processen, gebiedsontwikkeling, ontwerpen

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/497749> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

 2019 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem. In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Inhoud

	Verantwoording	5
	Managementsamenvatting	7
1	Inleiding	11
	1.1 Aanleiding en context	11
	1.2 Doel	11
	1.3 Aanpak en leeswijzer	11
2	Dijkversterkingen, participatie en Omgevingswet – interviewronde	13
	2.1 Inleiding	13
	2.2 Van Ruimte voor de Rivier naar Omgevingswet	13
	2.2.1 Succesfactoren van Ruimte voor de Rivier	13
	2.2.2 Meekoppelen	15
	2.2.3 Omgevingswet	18
	2.3 Strategie voor samenwerking	19
	2.3.1 Participatief proces	19
	2.3.2 Fasen	20
	2.3.3 Rollen	24
	2.3.4 Vertrouwen	25
	2.3.5 Geld	26
	2.4 Gebruik van kennis	27
	2.4.1 Methodieken	27
	2.4.2 Kennisvragen	28
	2.4.3 Sociale mechanismen	29
	2.5 Tussenconclusie: handelingsperspectief om de Omgevingswet in praktijk te brengen	31
3	Historie Grebbedijk tot 2016	33
	3.1 Inleiding	33
	3.2 Historie Grebbedijk 1990-2015	36
	3.2.1 Dreiging door hoogwater in 1993 en 1995	36
	3.2.2 Nieuwe veiligheidsnormen	37
	3.2.3 Nieuwe ideeën voor de Grebbedijk	37
	3.3 Tussenconclusie: wat betekent de historie voor integraliteit en participatie?	41
4	Versterking Grebbedijk 2016-2018: Ruimtelijk Ontwerpen en Participatie	43
	4.1 Inleiding	43
	4.2 Project Versterking Grebbedijk 2016-2018	43
	4.2.1 Aanleiding, Voorverkenning en Gebiedsdialoog	43
	4.2.2 Verkenning	46
	4.3 Typering van het ontwerpproces van het project Versterking Grebbedijk	49
	4.3.1 Wat is ruimtelijk ontwerp?	49
	4.3.2 Het participatieve ontwerpproces tijdens de Voorverkenning en de Gebiedsdialoog	52
	4.3.3 Het participatieve ontwerpproces tijdens de Verkenning	53
	4.4 Analyse van het ontwerpproces van het project Versterking Grebbedijk	57
	4.4.1 Brede insteek of lijnopgave	57
	4.4.2 Het vaststellen van de "reikwijdte" en de "draagvlak-paradox"	58
	4.4.3 De verbinding tussen "inhoudelijk" en "participatief" ontwerpen	61

4.5	Tussenconclusies project Versterking Grebbedijk	62
4.5.1	Conclusies en aanbevelingen over het vaststellen van de "reikwijdte" en over de "draagvlak-paradox"	62
4.5.2	Conclusies en aanbevelingen over het "inhoudelijk" en het "participatief" ontwerpen	63
5	Conclusies en aanbevelingen	65
	Literatuur	69

Verantwoording

Rapport: 2958

Projectnummer: 5200043964

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van onze eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord Referent die het heeft beoordeeld,

functie: Programmaleider Klimaat

naam: Tim van Hattum

datum: 3 juni 2019

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Derk Rademaker

datum: 10 juni 2019

Managementsamenvatting

Aanleiding/context

Rijkswaterstaat Oost-Nederland (RWS-ON) heeft, in samenspraak met partners uit het HWBP-project Grebbedijk, Wageningen Environmental Research (WENR) opdracht gegeven voor een verkennende studie, gericht op het formuleren van handelingsperspectieven voor RWS en zijn partners bij de voorbereiding, planvorming en uitvoering van projecten. De directe aanleiding hiervoor vormt een heroriëntatie van RWS-ON op verantwoordelijkheden, rollen en handelwijzen, mede als gevolg van de aanstaande invoering van de Omgevingswet. Tevens is bij RWS het begrip "Duurzame Leefomgeving" geïntroduceerd als (hoofd)doel bij de zorg voor het op orde brengen en houden van natte en droge hoofdinfrastructuren van Nederland, te weten de rijkswateren en het hoofdwegen en -vaarwegennetwerk. Het in beeld brengen van handelingsperspectieven voor beide ontwikkelingen samen met betrokkenen van binnen en buiten RWS-ON vormt het hoofddoel van dit project.

Aanpak

In de zomer en het najaar van 2018 zijn zeven diepte-interviews gehouden met projectleiders van rivier verruimende en dijkversterkingsprojecten en met RWS-adviseurs. Daarnaast is een verdiepende casestudie gedaan naar de Grebbedijk, te beginnen met een historische analyse. De beschrijving van de recente casus dijkversterking Grebbedijk is gebaseerd op literatuurstudie en gesprekken met vijf informanten vanuit het waterschap Vallei & Veluwe en Wageningen Universiteit.

Algemene bevindingen uit interviews

Bij Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn al veel ervaringen opgedaan met participatieve processen en wordt ook nagedacht over de implementatie van de Omgevingswet. Als de Omgevingswet in 2021 van kracht wordt, wil Rijkswaterstaat graag voortborduren op het succes van Ruimte voor de Rivier. Belangrijke succesfactoren van Ruimte voor de Rivier zaten al in het structurele ontwerp van dit programma: zo was er een duidelijke doelstelling, er was een flink budget en ruimtelijke kwaliteit was als even belangrijk tweede doel vastgesteld. Door meekoppelen van andere doelen ontstaan kansen voor mooiere landschappen, een hogere ruimtelijke kwaliteit en worden meer belangen gediend dan alleen waterveiligheid.

Projectmatig werken blijkt een methode te zijn die meekoppelen bemoeilijkt. In een project is een doel, een budget en een tijdspad afgesproken en vaak ook contractueel vastgelegd. Meekoppelen zou leiden tot vertraging, aanpassing van de doelstellingen en een tekort in het budget. Daarom proberen projectleiders het vaak te vermijden. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma maakt meekoppelen extra lastig, want het moet "sober en doelmatig". Het RWS begrip "Duurzame Leefomgeving" biedt juist wel aanknopingspunten voor meekoppelen. Bij samenwerking met andere partners blijkt meestal dat anderen hun eigen proces hebben en dat de partners dus gemakkelijk "uit fase" zijn of veel moeite moeten doen om bij te schakelen. De Omgevingswet vergt van Rijkswaterstaat dat ze vroeg in gesprek gaat met de omgeving en dat is een benadering die RWS zich nu eigen moet maken.

Wanneer de rijksoverheid niet meer alles in detail voorschrijft, moet het Rijk zich nog steeds wel inspannen. Ministerie en RWS moeten een betere visie op het einddoel ontwikkelen en meer regie hebben in het proces. Volgens de respondenten is vertrouwen een van de belangrijkste factoren in het omgevingsmanagement. Beschadigen van het vertrouwen is een dure fout. Vertrouwen tussen RWS en de omgeving begint met te proberen een open en eerlijke overheid te zijn. Een ander aspect van betrouwbaarheid is gelijkwaardigheid en openstaan voor kritiek. Vertrouwen komt ook tot uiting in de realisatiefase als de uitvoering conform alle afspraken gebeurt. Die betrouwbaarheid komt mede tot stand door alle kaders die binnen RWS zijn ontwikkeld.

Casestudie Grebbedijk

De Grebbedijk ligt langs de noordoever van de Nederrijn tussen de Wageningse Berg en de Grebbeberg. De relatief korte dijk (5,4 km lang) vervult een belangrijke functie voor de

waterveiligheid van een groot, economisch waardevol en relatief dichtbevolkt achterland (Dijkkring 45 de Gelderse Vallei). De vermoedelijk in de 12^e eeuw aangelegde Grebbekade werd voor het eerst genoemd in 1359. In de loop van de geschiedenis zijn er diverse dijkdoorbraken geweest. In maart 1855 vond de laatste grote overstroming plaats. In 1983/1984 waren er plannen om de Grebbedijk te versterken, maar die leidden in het kader van de milieuwetgeving tot veel bezwaren en werden uitgesteld. In 1986 werd het "Plan Ooievaar" gelanceerd. Het aan de Grebbedijk grenzende natuurgebied "De Blauwe Kamer" is een van de eerste natuurherstelprojecten in de uiterwaarden die zijn uitgevoerd in het kader van het Plan Ooievaar.

Tijdens het hoge water in 1993 was er bij de Grebbedijk daadwerkelijk dreiging. In 1995 was het weer hoog water en duurde de hoogwaterperiode veel langer. Dit veroorzaakte veel onrust in Wageningen en in de hele Gelderse Vallei. De hoge waterstanden in 1993 en 1995 zorgden voor veel aandacht voor de waterveiligheidsopgave. Direct na het hoogwater werd een noodwet van kracht, zodat de Grebbedijk in 1995 snel kon worden verhoogd. In 2004 is in opdracht van de Provincie Utrecht een studie verricht naar het nut en de noodzaak van de Slaperdijk. In 2008 adviseerde de 2^e Deltacommissie om bij extreme waterafvoeren van de Rijn water via de IJssel af te voeren. Hiermee verdween de acute dijkversterkingsopgave voor de Grebbedijk. In 2010 is een technische verkenning naar een brede, doorbraakvrije Grebbedijk uitgevoerd (onder regie van de Provincie Utrecht). Pas in 2014/2015 is er, met het Deltaplan en de Deltabeslissingen, een formele grondslag gekomen om de noodzaak de Grebbedijk te versterken te gaan onderzoeken. In 2015 is de Stuurgroep Voorverkenning Grebbedijk ingesteld in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), met daarin Waterschap Vallei & Veluwe, Provincie Utrecht, Provincie Gelderland, gemeente Wageningen, en is alvast een brede verkenning uitgevoerd. Later zijn ook Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer aangesloten bij de kerngroep.

De integrale benadering en de participatieve aanpak zijn nader bestudeerd aan de hand van het project "Dijkversterking Grebbedijk" van 2016-2018. Daarbij is de nadruk gelegd op het participatieve, ruimtelijke ontwerpproces dat in dit dijkversterkingsproject is ingezet. Startpunt voor deze analyse was het hierboven genoemde initiatief voor een Voorverkenning in 2015. In de Voorverkenning is bestaande en nieuwe informatie en kennis samengebracht, wat heeft geleid tot vijf "bouwstenen"-rapporten. Op het totaal van 5,5 km voldoet 4,5 km van de Grebbedijk niet aan de normen. De dijk is op veel plaatsen te laag, er is een te groot risico op opbarsten en piping en ten slotte volstaan de macro-stabiliteit en de grasbekleding vaak niet. Naast het opstellen van deze documenten is tijdens de Voorverkenning een "gebiedsdialoog" gestart. Het doel hiervan was te onderzoeken in hoeverre andere ambities en ontwikkelingen zijn "mee te koppelen" met de opgave voor het verbeteren van de waterveiligheid. In de zomer van 2016 is de groep van zogenaamde "Dijkdenkers" geformeerd.

De Voorverkenning is afgesloten met het opstellen van het "Plan van aanpak dijkversterking Grebbedijk; verkenningsfase" in 2017. De zes "mogelijke oplossingsrichtingen" weerspiegelen de inhoudelijk zeer brede insteek van het proces. Aanvullende bureaustudies, ontwerpwerk en verschillende bijeenkomsten met betrokkenen en de Dijkdenkers hebben uiteindelijk geresulteerd in drie "kansrijke alternatieven". Tijdens een "ontwerpsessie" op 13 juli 2018 zijn (eerste) versies van de drie kansrijke alternatieven gepresenteerd. In december 2018 is het proces richting het opstellen van het Voorkeursalternatief op gang gekomen. Begin 2019 zijn verschillende beleidssporen gestart om een aantal van de thema's rond het gebruik en de inrichting van de uiterwaarden uit te werken. Deze thema's zijn als afzonderlijke trajecten opgepakt. Het project Grebbedijk heeft daarvoor de aanzet gegeven, maar kan zich daardoor nu weer beter invoegen in de sobere HWBP-standaarden.

Het proces rond de Dijkversterking Grebbedijk is geanalyseerd met een model voor de "ontwerpende aanpak". Het ruimtelijk ontwerp als methode gebruikt een lerende, cyclische benadering in combinatie met het verbeelden van de opgaven en oplossingsrichtingen. Tijdens het ontwerpproces worden verschillende activiteiten ondernomen, die in vijf groepen zijn in te delen: formuleren, synthetiseren, visualiseren, reflecteren en organiseren. Deze activiteiten komen in wisselende volgorde en samenstelling tijdens een ontwerpproces aan de orde. Wij vatten "het ontwerpen" hier dus veel breder op dan het tekenen van een plankaart.

Voor de Verkenningfase van het Grebbedijkproject maken wij een onderscheid tussen het “inhoudelijke werkproces”, vooral uitgevoerd door de experts en vertegenwoordigers van de betrokken ambtelijke organisaties, en het “participatieve werkproces”, met alle andere betrokkenen, waaronder de groep van de “Dijkdenkers”. Het inhoudelijke werkproces is sterk gestructureerd met wekelijkse en maandelijkse overleggen, waarmee ook de halfjaarlijkse bestuurlijke overleggen worden voorbereid en uitgewerkt. Het participatieve werkproces is eveneens een intensief proces, waarbij naast de Dijkdenkers allerlei andere groepen en individuen betrokken zijn. Vergeleken met het inhoudelijke werkproces is dit minder strak uitgelijnd; er zijn geen bijeenkomsten op vaste tijdstippen of met vaste tussenpozen. Er zijn ook lijnen van het participatieve proces naar de halfjaarlijkse bestuurlijke bijeenkomsten. De uitwisseling tussen het inhoudelijke en het participatieve spoor is in overwegende mate tot stand gekomen via de omgevings- en projectmanager van de Grebbedijk. De omgevings- en projectmanager vervult dus een cruciale verbindende en regisserende rol in het proces, maar is daardoor ook een kwetsbare schakel in het proces.

Opvallend in het participatieve spoor van het project is de sterke nadruk op de inrichting van de uiterwaard en de gelijktijdig beperkte aandacht bij de stakeholders voor de waterveiligheidsopgave van de Grebbedijk. Blijkbaar vertrouwt de omgeving er zonder meer op dat het Waterschap dit goed zal regelen. De belangrijkste discussies spelen zich af rond de vraag hoe vormen van recreatief gebruik zich laten verenigen met de belangen van natuur. De brede insteek van het project is een bewuste keuze geweest. De aandacht voor dit aspect is mede terug te voeren op de successen van het programma Ruimte voor de Rivier. Er is in de eerste fase van het project geen duidelijke “reikwijdte” vastgesteld. De combinatie van een niet uitgesproken “reikwijdte” en een brede insteek van een project wekt verwachtingen bij betrokkenen. In het kader van het HWBP-project Grebbedijk zijn doelen, financieringsmogelijkheden, verantwoordelijkheden en tijd echter scherp geformuleerd en ook beperkt. Pas recentelijk is technische informatie over de dijkversterking beschikbaar gekomen en worden de kaders helderder.

Conclusies en handelingsperspectief

Conclusie 1: Structurele reflectie. De introductie van de nieuwe Omgevingswet betekent betrokkenheid van veel belanghebbenden bij de voorbereiding van omvangrijke projecten. In zulke complexe processen helpt structurele reflectie tijdens het traject om leer- en aandachtspunten te identificeren. Daardoor wordt de inspanning door de overheid niet minder, maar verschuift de inspanning van uitvoering naar regie. Reflectie tijdens de uitvoering van projecten vormt een belangrijk hulpmiddel om te leren, zo nodig werkwijzen bij te stellen.

Aanbeveling 1: Faciliteer de introductie van een nieuwe en complexe werkwijze (zoals de Omgevingswet) door tijdens de projectuitvoering tijd en mogelijkheden in te plannen voor structurele reflectie en het delen en leren van ervaringen in een veilige omgeving. Ontwikkel criteria om te bespreken of een project en de processen goed verlopen.

Conclusie 2: Participatieve procesarchitectuur. Goede uitwisseling tussen het “inhoudelijke” en “participatieve” spoor in het ontwerpproces is cruciaal voor behoud van het onderlinge vertrouwen en voldoende voortgang in de besluitvorming. Belangrijk daarbij is in te spelen op de – al dan niet bewust – gewekte brede verwachtingen. De “Scope Challenge” van Rijkswaterstaat is daarvoor een nuttig hulpmiddel.

Aanbeveling 2: Zorg voor een goede borging tussen de uitwisseling van de inhoudelijke en participatieve sporen in het ontwerpproces door een heldere procesarchitectuur.

Conclusie 3: Historisch onderzoek. Een terugblik op enkele tientallen jaren aan lokale dijkversterkingsprocessen is belangrijk voor het begrijpen van de huidige processen. Dit helpt om inzicht te krijgen in de lokale politieke context en de rolopvatting van de diverse actoren en in emoties die voortkomen uit eerdere processen en die van invloed kunnen zijn op huidige processen.

Aanbeveling 3: Besteed aandacht aan eventuele emoties voortkomend uit eerdere processen en gebruik de ervaringen en inzichten uit de terugblik voor het ontwerp van het huidige dijkversterkingsproces.

Conclusie 4: Zoeken naar synergie. Het is een gemis dat de dubbeldoelstelling uit Ruimte voor de Rivier in de Hoogwaterbeschermingsprogramma's verloren is gegaan. Met creativiteit en lef kunnen projectleiders dit deels compenseren door in de geest van de Omgevingswet naar mogelijkheden voor meekoppelen van functies te zoeken. Een dubbeldoelstelling zou ook projectuitvoering volgens de Omgevingswet kunnen verbeteren. Mogelijke oplossingen zijn verwachtingenmanagement, maar ook het zoeken naar maximale synergie waarbij andere projectpartners mede de verantwoordelijkheid en financiering van extra opties voor gebiedsontwikkeling voor hun rekening nemen.

Aanbeveling 4: Benoem voor elk project heldere kaders en stel de reikwijdte duidelijk vast, maar kijk wel breed om mogelijkheden voor synergie (meekoppelen) en medefinanciering te vinden én om knelpunten in beeld te brengen en zo veel mogelijk weg te nemen.

Conclusie 5: Bouwen aan vertrouwen. Vertrouwen en betrouwbaarheid zijn cruciaal in complexe dijkversterkingsprojecten. Daarvoor zijn vakmanschap, openheid en naar elkaar luisteren belangrijke factoren. Het schriftelijk vastleggen van belangrijke afspraken is een beproefde methode om vertrouwensbreuken te voorkomen.

Aanbeveling 5: Benoem "vertrouwen en betrouwbaarheid" tot randvoorwaarden voor complexe processen en besteed expliciet aandacht aan de voorwaarden om dit te realiseren bijvoorbeeld via i) selectiecriteria voor belangrijke functionarissen in de processen, ii) het bespreekbaar maken van "vertrouwen en betrouwbaarheid" in een project en training en reflectie op "vertrouwen en betrouwbaarheid" van zowel overheidsfunctionarissen als stakeholders, iii) communicatie over de procesarchitectuur, waardoor voor alle betrokkenen duidelijk is wanneer er belangrijke scharnierpunten in het proces zijn, iv) transparantie in processen, o.a. via schriftelijke vastlegging van de afspraken en v) tijdige, gelijkwaardige communicatie met de omgeving.

Conclusie 6: Maatwerk in elk project. Elk project is maatwerk en krijgt te maken met dilemma's. Een blauwdruk voor het perfecte proces is niet mogelijk, maar duidelijk afbakenen van de projectscope en intensief overleg in een vroeg stadium zijn altijd belangrijke elementen. Wel is het vervolgens nodig om helder aan te geven dat bij participatie en meekoppelen hoort dat ieder verantwoordelijkheid neemt voor de eigen opgaven en ambities, inclusief de financiering. Voor tijdige, gelijkwaardige communicatie moet het probleem in kaart zijn, maar de oplossingsrichtingen nog niet. Aanbeveling 6: Maak duidelijk waarin een specifiek project uniek is, waar kansen liggen voor meekoppelen van ambities en waar niet. Besteed veel aandacht aan de juiste timing van communiceren over opgaven en ambities. Leg gezamenlijke doelen vast in samenwerkingsovereenkomsten, zodat gedeeld eigenaarschap ontstaat.

Conclusie 7: Ontwerpmethodieken helpen. Ontwerpmethodieken kunnen helpen in het participatieve proces. Visualisatie van data op kaarten integreert kennis en hiermee ontstaat een gedeeld beeld op problemen en oplossingen.

Aanbeveling 7: Gebruik visualisatie om stakeholders met verschillende achtergronden bij elkaar te brengen voor het delen van verschillende soorten informatie en om een gezamenlijke (beeld)taal te ontwikkelen. Ontwerpend Onderzoek en Ontwerpateliers zijn voorbeelden van goede methodes.

Conclusie 8: Sociale mechanismen. Onderzoek naar sociale mechanismen kan helpen meer vat te krijgen op het verloop van complexe projecten. Een sociaal mechanisme is een zichzelf versterkend patroon, herkenbaar in de interactie tussen mensen. Onderzoek naar het voorkomen van dergelijke sociale mechanismen in projecten van Rijkswaterstaat en waterschappen kan projectleiders en omgevingsmanagers helpen om meer vat te krijgen op complexe processen.

Aanbeveling 8: Identificeer nieuwe sociale mechanismen als die kenmerkend zijn voor complexe gebiedsopgaven en tracht dit uit te werken naar een handleiding voor omgaan met sociale mechanismen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Rijkswaterstaat Oost-Nederland (RWS-ON) heeft Wageningen Environmental Research (WENR) opdracht gegeven voor een verkennende studie, gericht op het formuleren van handelingsperspectieven voor RWS en zijn partners bij de voorbereiding, planvorming en uitvoering van projecten. De directe aanleiding hiervoor vormt een heroriëntatie van RWS-ON op verantwoordelijkheden, rollen en handelwijzen, mede als gevolg van de aanstaande invoering van de Omgevingswet. Tevens is bij RWS het begrip “Duurzame Leefomgeving” geïntroduceerd als (hoofd)doel bij haar zorg voor het op orde brengen en houden van natte en droge hoofdinfrastructuren van Nederland, te weten de rijkswateren en het hoofdwegen en vaarwegennetwerk.

In dit project is de focus gericht op twee opvallende ontwikkelingen die het handelen van RWS-ON in belangrijke mate zullen gaan bepalen:

1. Een inhoudelijke verbreding (“integraal werken”); hierbij gaat het erom dat Rijkswaterstaat in programma’s en projecten ook ambities betreft uit andere lopende en voorgenomen projecten, sectoren en facetten. De wijze waarop RWS het begrip “duurzame leefomgeving” opvat, vraagt om een dergelijke, brede benadering. In het werkgebied van Rijkswaterstaat komen immers vele verschillende belangen en partijen elkaar herhaaldelijk tegen. Een voorbeeld van deze inhoudelijke verbreding bij RWS is het eerder dit jaar gestarte programma Integraal Riviermanagement voor de grote rivieren.¹ Hierin zien we een verbreding van primaire verantwoordelijkheden van RWS (waterveiligheid, scheepvaart, sedimentbeheer, waterkwaliteit) naar integratie met die van andere overheden (natuur, recreatie, ruimtelijk-economische ontwikkeling etc.).
2. Een participatieve aanpak. De Omgevingswet vergt gelijktijdig die brede aanpak en daarnaast betrokkenheid van alle relevante actoren. Deze ontwikkeling is mede een afspiegeling van onze huidige samenleving, waarin de nadruk meer is komen te liggen op gezamenlijke verantwoordelijkheden en activiteiten. Kortom, stakeholders en andere actoren dienen vroegtijdig een rol te krijgen in de processen van voorbereiding tot en met realisatie en beheer.

1.2 Doel

Het doel van dit project is het formuleren van handelingsperspectieven voor RWS en zijn partners bij de voorbereiding, planvorming en uitvoering van projecten door het reflecteren op de Omgevingswet en het begrip “Duurzame leefomgeving”, samen met betrokkenen van binnen en buiten RWS-ON.

1.3 Aanpak en leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt een verkenning van de invloed van de Omgevingswet op de werkwijzen van RWS, gebaseerd op interviews met ervaringsdeskundigen uit afgeronde en lopende participatieve trajecten. Een nadere analyse van het hoogwaterbeschermingsproject “Versterking Grebbedijk” is onderdeel van deze studie. In hoofdstuk 3 verkennen we de historie van de Grebbedijk vanaf de veertiende eeuw tot ongeveer 2016. In hoofdstuk 4 wordt een participatieve methode voor ruimtelijk ontwerpen uitgewerkt. De methode wordt vergeleken met de gang van zaken in het huidige Grebbedijkproject.

¹ Deltaprogramma 2019: <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/deltaprogramma-2019>

De resultaten van deze projectonderdelen zijn tijdens een werkbijeenkomst in december 2018 onderworpen aan een nadere discussie en reflectie en in maart gepresenteerd en besproken in een bredere groep vanuit RWS en het Waterschap en andere geïnteresseerden. Ten slotte zijn conclusies geformuleerd die mede richting kunnen geven aan heroriëntatie van handelingswijzen bij RWS-ON en zijn partners (hoofdstuk 5). Tevens zijn aandachtspunten geformuleerd voor het vervolg van het project "Versterking Grebbedijk". Een doel daarbij is de toekomstige samenwerking tussen RWS-ON, Waterschap Vallei en Veluwe en Wageningen Universiteit en Research nader inhoud en vorm te geven.

2 Dijkversterkingen, participatie en Omgevingswet – interviewronde

2.1 Inleiding

Bij Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn al veel ervaringen opgedaan met participatieve processen en wordt ook nagedacht over de implementatie van de Omgevingswet. In de zomer en het najaar van 2018 zijn zeven diepte-interviews gehouden met projectleiders van rivier verruimende en dijkversterkingsprojecten en met RWS-adviseurs, om de ervaringen met participatieve processen en inhoudelijke verbreding op te halen en te onderzoeken waar behoefte is aan verdieping. In de interviews werd achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- Ervaringen uit Ruimte voor de Rivier die het waard zijn om mee te nemen bij de invoering van de Omgevingswet, waaronder meekoppelen van andere doelstellingen dan waterveiligheid en waterkwaliteit.
- Het participatieve proces en de strategie die RWS daarin zou kunnen kiezen.
- Handelingsperspectieven zoals bestaande methoden en kennisvragen op dit gebied.

In dit hoofdstuk worden hun ervaringen weergegeven, evenals hun visie op het werken met de Omgevingswet. De teksten zijn een (uiteraard verkorte) weergave van hetgeen de respondenten hebben gezegd. De grijze teksten zijn citaten uit de interviews. Onze interpretatie is in de tussen- en eindconclusies weergegeven.

2.2 Van Ruimte voor de Rivier naar Omgevingswet

2.2.1 Succesfactoren van Ruimte voor de Rivier

Rijkswaterstaat wil graag voortborduren op het succes van Ruimte voor de Rivier als de Omgevingswet in 2021 van kracht wordt. In de interviews is gevraagd waarom Ruimte voor de Rivier in de beleving van de respondenten succesvol is geweest.

“Eerlijk gezegd denk ik dat we heel veel van die lessen gewoon niet hebben weten te borgen, dat Ruimte voor de Rivier ontmanteld is en mensen hun weg gegaan zijn, en dat heel veel van de dingen die we daaruit geleerd hebben nu eigenlijk verloren gegaan zijn voor de organisatie. Dat is heel jammer, want als ik kijk naar de veranderopgave Omgevingswet en wat ons daar te doen staat en de manier van werken die we voorstaan, dan heeft Ruimte voor de Rivier echt een heel belangrijke basis gelegd daarvoor.”

Belangrijke succesfactoren van Ruimte voor de Rivier zaten al in het structurele ontwerp van het programma, zo stellen de geïnterviewden:

- Er was een duidelijke doelstelling dat het stroomgebied van de Rijn 16.000 m³ per seconde bij Lobith aan moest kunnen en dat was vastgelegd in een juridisch kader (de PKB Ruimte voor de Rivier²).
- Er was een flink budget voor het veiligheidsdoel beschikbaar. Anders dan bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma (“sober en doelmatig”) hadden waterbeheerders niet het gevoel in een financieel keurslijf te zitten.
- Ruimtelijke kwaliteit was als even belangrijk (tweede) doel vastgesteld. De dubbeldoelstelling werd gebiedsgericht ingevuld: per gebied gingen de waterbeheerders in gesprek met lokale en regionale partijen om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Andere partijen kregen een belangrijke rol in

² PKB Ruimte voor de Rivier: https://issuu.com/ruimtevoorderivier/docs/pkb_4

de realisatie van projecten en soms zelfs de trekkende rol. Hierdoor zijn mooie oplossingen tot stand gekomen waar ook de omwonenden tevreden over waren.

- Ruimte voor de Rivier was een programma en geen project, waardoor doel, tijd en geld bij de start nog slechts globaal vastlagen. Dit gaf enige "regelruimte" om ideeën van andere partijen in te kunnen bouwen in de concrete projecten. Regionale partijen konden daarbij budgetten aan het programma toevoegen.
- Op het niveau van het Ruimte voor de Rivier-programma werd een kwaliteitsteam ingesteld van rijksadviseurs en andere experts en dwarsdenkers die plannen van advies voorzagen. Bij sommige projecten is daarnaast een lokaal kwaliteitsteam ingesteld. Door de kwaliteitsteams werden meer ruimtelijke kansen gesignaleerd en werd verkokering in de projectteams voorkomen.
- Er was binnen Rijkswaterstaat een apart organisatieonderdeel voor Ruimte voor de Rivier opgericht dat goede mensen aantrok en veel autonomie had. Daardoor konden ze "meters maken".
- Het programmabureau heeft het op sommige plaatsen aangedurfd om oplossingen door te drukken, ondanks verzet van omwonenden. Het juridisch kader van de PKB Ruimte voor de Rivier hielp daarbij.

"De PKB Ruimte voor de Rivier heb je gehad. En daar is inspraak op geweest en van daaruit kon je heel duidelijk terugvallen op die genomen beslissing, omdat je altijd op lokaal niveau wel discussies krijgt, van: je kunt het ook aan de overkant doen of je kunt het ook bij mijn buurman doen in plaats van bij mij. En dat je daar wel op terug kon vallen, van: we maken een overall afweging wat voor de BV Nederland het beste is, daar kiezen we dan voor en dat kon je dan ook afdwingen."

Daarnaast waren er min of meer toevallige interne en externe factoren die hebben bijgedragen aan het succes. De interne factoren:

- Door de actualiteit van klimaatverandering was binnen het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat het besef ontstaan dat een rivier niet een bak water was waarover gevaren moest worden, maar dat het rivierstroomgebied als totaal systeem robuuster gemaakt moest worden. De beleidsmakers en waterbeheerders zagen in dat daarvoor samenwerking met andere partijen noodzakelijk was.
- Er was op dat moment een aantal krachtige bestuurders bij betrokken, waaronder de staatssecretaris, mensen met gezag die ervoor stonden en aanspreekbaar waren.
- De kwaliteit van de projectleider, het projectteam en de betrokken adviesbureaus maakte verschil of projecten al of niet succesvol verliepen.

De externe factoren:

- Door de overstromingen en bijna-overstromingen van 1993 en 1995 (de A2, Borgharen en Itteren, de evacuatie van de Betuwe) was er een *sense of urgency* bij de bevolking ontstaan waardoor ingrijpen in het riviersysteem door de meeste mensen werd geaccepteerd.
- Succesvolle projecten bezorgden Ruimte voor de Rivier een goede naam waardoor elders energie ontstond voor soortgelijke projecten.
- Het was een *window of opportunity* waarin mensen meer op samenwerking gericht waren dan ervoor en erna. Er was minder politieke polarisatie dan nu en natuur stond hoger op de agenda dan tijdens de crisisjaren van 2009-2014.

"Natuur is lang een vies woord geweest, dat mocht je niet uitspreken. (...) Dus de tijdgeest, dat is eigenlijk een mooie analogie met gebiedsontwikkeling, het moet allemaal even op het goede moment samenkomen. Voor een deel laat zich dat ook niet regisseren."

De respondenten zijn het erover eens dat Ruimte voor de Rivier een succes was. Een van de respondenten geeft wel aan dat het genuanceerder ligt: er waren veel succesvolle projecten en het programma als geheel was daardoor (achteraf) succesvol; maar er zijn ook projecten mislukt. Over

Ruimte voor de Rivier is al veel geschreven, onder andere vier evaluaties (zie Kader 2.1) en het is te merken dat deze bij de respondenten tussen de oren zitten.

Kader 2.1 Samenvatting vier evaluaties van Ruimte voor de Rivier

Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier (Hulsker et al., 2011)

- Bij meer technische projecten heeft RWS het voortouw en bij meer ruimtelijke projecten decentrale overheden.
- De dubbeldoelstelling heeft geleid tot evenwichtige plannen binnen de scope van tijd en geld.
- Een integrale werkwijze leidt tot kostenbewust ontwerpen.
- Veiligheidsmaatregelen worden ingepast met voldoende draagvlak en gebruiksmogelijkheden.
- Pas na uitvoering is duidelijk of de projecten de beoogde kwaliteit toevoegen aan het gebied.

¾ Evaluatie Ruimte voor de Rivier (Andersson Elffers Felix, 2013)

- De beoogde bescherming tegen hoog water zal door het programma worden gerealiseerd, evenals de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.
- Het ter beschikking gestelde budget is toereikend, terwijl de planning nagenoeg wordt gehaald.
- De politiek heeft een reëel budget beschikbaar gesteld.
- Het kernteam van de projectdirectie is ervaren en de competenties vullen elkaar goed aan.
- Het programma bestaat uit veel losse projecten, waardoor de kwetsbaarheid voor risico's afneemt.
- De organisatiecultuur is gericht geweest op publieke-publieke samenwerking; zij werkten zo veel als mogelijk gelijkwaardig samen.
- De scope van het project lag vast in de PKB en dat zorgde voor rust.

Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier (Hartgers et al., 2015)

- Het Ruimte voor de Rivier-programma heeft een flinke impuls gegeven aan natuur in het rivierengebied.
- Win-winsituaties voor natuur moeten in een vroege fase in beeld worden gebracht.
- De dubbeldoelstelling waterveiligheid en natuurrealisatie moet expliciet worden benoemd.
- Natuurontwikkeling in uitvoeringsprojecten vraagt een sterke partij die ervoor wil gaan.

Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier (Olde Wolbers et al., 2018)

- Volgens de toetsing door Deltares is de doelstelling voor waterveiligheid behaald (de in 2001 vastgestelde maatgevende afvoer van 16.000 m³/s bij Lobith voor de Rijn).³
- De raming van de kosten van het programma Ruimte voor de Rivier bedroegen op de peildatum van 31 december 2017 (VGR 31) € 2.265,4 miljoen. Het beschikbare budget bedroeg € 2.300,9 miljoen.
- De PKB ging uit van de realisatie van alle maatregelen voor eind 2015. Voor 25 van de 34 maatregelen is de planning gehaald, voor 6 projecten is de mijlpaal in 2016 bereikt en voor 2 maatregelen in 2017.

Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier (Groothuijse et al., 2018)

- Op rijksniveau werd verantwoordelijkheid genomen voor de waterveiligheid in combinatie met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit door het op rijksniveau bepalen van de doelen en de kaders.
- Het Rijksprogramma met concrete maatregelen kwam tot stand in nauw overleg met de betrokken lagere overheden.
- De combinatie van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking en de zorgvuldige inzet van juridische instrumenten bleek goed te werken.
- De dubbele doelstelling van de PKB heeft als vliegwiel gefungeerd voor de samenwerking tussen de betrokken decentrale overheden en het rijk en in belangrijke mate bijgedragen aan het draagvlak bij decentrale overheden en omwonenden voor de uitvoering van de maatregelen van het rijk.
- Bouw vanaf het begin aan een goede relatie met de omgeving door (a) zo vroeg mogelijk te gaan praten met de omgeving en (b) de inbreng van de omgeving zo veel mogelijk mee te nemen in de besluitvorming.

Stel het doel centraal, niet de oplossing, want er is altijd een alternatief. Als duidelijk aan wordt gegeven wat het doel is en wat de randvoorwaarden zijn, ontstaat er ruimte voor meerdere oplossingen.

2.2.2 Meekoppelen

De respondenten geven aan dat het "meekoppelen" van andere doelen een belangrijke succesfactor was in Ruimte voor de Rivier en ook in andere projecten van Rijkswaterstaat. Hiermee wordt bedoeld dat naast de wateropgaven (waterveiligheid, waterkwaliteit, waterberging etc.) ook andere

³ Per 1 januari 2017 is de overstap gemaakt naar nieuwe waterveiligheidsnormen voor de waterkeringen. Er wordt overgestapt van een overschrijdskans per dijkkring naar een overstromingskans per dijktraject, waardoor de rol van de vastgestelde maatgevende waterstanden verandert.

doelstellingen worden meegenomen in een project, bijvoorbeeld natuurontwikkeling, recreatie en mobiliteit. Door meekoppelen van andere doelen ontstaan kansen voor mooiere landschappen, hogere ruimtelijke kwaliteit en worden er meer belangen gediend dan alleen waterveiligheid.

“Door klimaatverandering wordt duidelijk dat het beschouwen van een rivier als een bak water waar over gevaren kan worden, een te krappe benadering is en dat je nog steeds kan proberen die bak nog wat hoger te maken zodat er wat meer water doorheen kan, maar dat het uiteindelijk doodloopt. Dat je dan een landschap overhoudt dat niemand leuk vindt.”

Meekoppelen is een manier om optimaal van kansen gebruik te maken, bijvoorbeeld als grond of afvalslib van de ene partij door de andere partij gebruikt kan worden. Het dijkenbeheer ligt bij waterschappen en het rivierbeheer bij Rijkswaterstaat, maar in feite is de rivier één systeem en kan beter in dat geheel naar oplossingen worden gezocht. Dus van meekoppelen naar een integrale benadering, waarbij alle opgaven worden meegenomen. Als andere partijen met betere oplossingen komen, kan Rijkswaterstaat die soms zelf in het standaardbeleid opnemen. Ook leidt meekoppelen van andere opgaven tot breder eigenaarschap van een project in het gebied.

“Je kan het gevoel creëren, dit is van ons allemaal, rond een gebiedsontwikkeling, bij zo’n rivierontwikkeling, in plaats van ‘ze’ uit Den Haag hebben bedacht dat ...”

Bij realisatie van een waterveiligheidsopgave kan flankerend beleid ervoor zorgen dat mensen gelukkig worden van de ingreep. Voor de omgeving kan iets gerealiseerd worden dat al lang op de verlanglijst stond, bijvoorbeeld een fietspad of een wandelpark, of een grote ingreep die een gemeente zelf nooit had kunnen betalen, zoals in Streefkerk. Voor RWS levert dat draagvlak op, imagoverbetering en mogelijk ook versnelling van de besluitvorming.

Meekoppelen kan gerealiseerd worden door met meerdere partijen aan een gebiedsontwikkeling te gaan werken. Daarbij is inzet en flexibiliteit van alle partners nodig. Ook moet gezocht worden naar het optimale schaalniveau in tijd en ruimte. Hoe groter de oplossingsruimte, hoe meer mogelijkheden, maar als de scope te groot wordt, wordt het weer te complex en komen er te veel onzekerheden. Dus de kernopgaves moeten gezamenlijk worden vastgesteld.

“Dan moeten we dus de rivier met het aangrenzende stedelijke gebied en het aangrenzende landelijke gebied en de andere kant bekijken, wat voor ontwikkelingen passen hier goed, en de wensen vanuit allerlei verschillende hoeken zo goed mogelijk waarborgen. En dat is een ander type proces dan wanneer je kijkt van: voldoe ik aan de veiligheidsnorm?”

Ontwerpend onderzoek is volgens een van de respondenten een methode die kan helpen bij gebiedsontwikkeling. Hierbij worden knellende kaders (“kan niet, mag niet”) even losgelaten tijdens het ontwerpen om te onderzoeken waar toch ruimte zit voor aanpassingen, bijvoorbeeld in een Natura 2000-gebied.

Ontwerpend onderzoek

Bij ontwerpend onderzoek verzamelen mensen vanuit verschillende invalshoeken (bv. bewoners, water/bodemexperts, gemeenten, ontwerpers) zich in een ruimte, vaak rond een tafel met kaartmateriaal, om uitgebreid de tijd te nemen voor het werken aan gebiedsopgaven. Het doel is dat de verschillende invalshoeken met elkaar worden geconfronteerd. Er is ruimte in het proces voor convergeren maar ook voor divergeren, waardoor een meer complete probleemdefinitie ontstaat. De visualisaties op kaarten helpen te komen tot een gezamenlijk beeld. Dit is de basis voor een creatief proces naar een breder gedragen oplossing. 'Ontwerpers (...) houden zich bezig met mogelijke toekomsten (...). Wetenschappers zijn meer georiënteerd op waarschijnlijke toekomsten, bestuurders op wenselijke toekomsten en gebiedsgebruikers (...) op een realistische toekomst; een toekomst die herkenbaar is en niet (te veel) afwijkt van het heden.'

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-meerwaarde-van-ontwerpend-onderzoek-voor-gebiedsontwikkelaars/>

Naast benaderingen die helpen bij meekoppelen, zijn er ook benaderingen die het juist bemoeilijken. Projectmatig werken is er daar een van. In een project zijn een doel, een budget en een tijdspad afgesproken en vaak ook contractueel vastgelegd. Meekoppelen zou leiden tot vertraging, aanpassing van de doelstellingen en een tekort in het budget. Daarom proberen projectleiders in de regel meekoppelen te vermijden.

"De Tweede Kamer wil in principe voor het afgesproken geld binnen de afgesproken tijd een oplossing voor het probleem (...), want dan hebben we ons belastinggeld goed uitgegeven en hebben we het goed bewaakt et cetera. (...) De regio wil ruimte hebben om mee te praten hoe dingen moeten. En (...) daar kan een beter plan uitkomen dat misschien wel iets duurder is, soms niet eens trouwens, of iets langer duurt, dat is wel vaak zo. En dan is de vraag, doe je het goed?"

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma maakt meekoppelen ook lastig want het moet "sober en doelmatig". Omdat projectleiders de voordelen van meekoppelen zien sinds Ruimte voor de Rivier proberen ze een HWBP-opgave soms toch als een gebiedsontwikkeling aan te pakken. Bij het verantwoord worden deze projectleiders kritisch aan de tand gevoeld door de hogere HWPB-leiding.

"De slogan van het HWBP is sober en doelmatig, maar liever gebruiken wij veilig en mooi."

Het door RWS gehanteerde begrip "Duurzame Leefomgeving" biedt juist wel aanknopingspunten voor meekoppelen. De voornaamste kansen voor meekoppelen zijn:

- recreatie (fietsen, wandelen, zwemmen, een jachthaven)
- economische ontwikkeling (een bedrijf verplaatsen, havenuitbreiding)
- natuurontwikkeling en waterkwaliteit (KRW) die vaak goed te combineren zijn
- oplossen van mobiliteitsproblemen (een weg veranderen, verkeersveiligheid)
- stedelijke ontwikkeling
- energietransitie: wind, zon, CO₂ vastlegging, terugwinning van energie in stuwen en sluizen
- bufferen van een watervoorraad voor droge perioden

Een voordeel van het meekoppelen van waterkwaliteit en natuur is dat er samenwerking ontstaat tussen Rijkswaterstaat en natuurbeheerders. Rijkswaterstaat kan dan doen waar ze goed in is, namelijk technische realisatie, terwijl Natuurmonumenten goed is in omgevingsmanagement en het vertellen van het verhaal op een wervende en toegankelijke manier. Vanuit gemeenten en landbouw komt echter vaak weerstand tegen het meekoppelen van water en natuur. Gemeenten vinden soms dat er wel genoeg natuur is en hebben liever een recreatiegebied. Landbouw wil niet dat natuurontwikkeling te veel ten koste gaat van landbouwgrond.

2.2.3 Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet wordt een van de grootste wetgevingsoperaties sinds de Tweede Wereldoorlog genoemd. De Wet Ruimtelijke Ordening is de basisstructuur, maar er worden tientallen andere wetten uit het fysieke domein in opgenomen. Waterbeheer in zijn vele facetten is daar een belangrijk onderdeel van. Het opgaan van de Tracéwet in de Omgevingswet is voor RWS een ander spannend onderdeel. Rijkswaterstaat heeft een landelijke programmamanager en regionale projectleiders aangewezen voor het begeleiden van de invoering van de Omgevingswet binnen de dienst, zodat dit soepel verloopt als de wet in 2021 van kracht wordt.

Nieuw is dat de Omgevingswet participatie verplicht stelt en dat vergunningverlening aan een uiterste termijn gebonden wordt, zodat o.a. Rijkswaterstaat straks verplicht snel op initiatieven uit de samenleving moet reageren.

“Hoe kun je ervoor zorgen dat je die wensen die terecht vanuit de samenleving bij ons belanden, dat kan op het gebied van waterveiligheid zijn, maar ook dadelijk vanuit de Omgevingswet kan dat van alles en nog wat zijn, dat we daar dus mee om kunnen gaan? En dat we niet zeggen van: ja, dat klopt dat het ons areaal is (...) maar over vijf jaar bent u de eerste want dan zit die ruimte in onze programmering.”

De wet schrijft niet precies voor hoe participatie moet worden georganiseerd.

“Die verplichte participatie is boterzacht geregeld in de wet en als je je goede wil toont en probeert het op een nette manier te doen, de oprechte intentie hebt om de maatschappij uit te dagen om met je plannen mee te denken, dan heb je volgens mij aan die wettelijke verplichting van participatie voldaan.”

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid met elkaar in gesprek te gaan over de “gebruiksruimte” en is minder stellig in het verbieden van ontwikkelingen. Daardoor kan beter naar integrale oplossingen worden gezocht. De nieuwe Nationale Omgevingsvisie zal mogelijk ook meervoudig ruimtegebruik stimuleren (in ieder geval stelt de in oktober 2018 gepubliceerde Kabinetsvisie NOVI: *Er is steeds minder ruimte in de leefomgeving om alle opgaven en hun belangen apart van elkaar te Realiseren*).⁴ Tegelijk kunnen verordeningen gemaakt worden die verplicht meegenomen moeten worden (bijvoorbeeld door waterschappen): dus meer algemene regels en minder specifieke vergunningen. Het is nog afwachten hoeveel speelruimte uiteindelijk overblijft.

Stappen in de besluitvorming krijgen in de nieuwe Omgevingswet andere namen (zie ook 2.3.2 “fasen”) en er volgt misschien jarenlange juridische haarkloverij rond de invoering. Daarom is het belangrijk om te leren werken in de geest van de Omgevingswet: meer samenwerken en ruimte bieden aan doelen van meerdere, maatschappelijke partijen. Wie dat wil, kan nu overigens al in de geest van de wet werken, en dat wordt in veel gevallen ook gedaan.

In elk geval vraagt de Omgevingswet van Rijkswaterstaat dat ze vroegtijdig in het proces in gesprek gaat met de omgeving. Dat is een aanpak die RWS zich nu eigen moet maken en daarom is RWS geïnteresseerd in passende methoden hiervoor. Een voorbeeld daarvan is met kansenskaarten⁵ werken en die over elkaar heen leggen (zie ook onder methodieken).

⁴ Kabinetsperspectief Nationale Omgevingsvisie (NOVI): <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>

⁵ Een kansenskaart combineert verschillende typen informatie en data en is een tool om de kansrijkste locaties (voor een bepaalde maatregel) te selecteren op basis van criteria.

2.3 Strategie voor samenwerking

2.3.1 Participatief proces

Vanwege haar uitvoerende taken (vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), vervullen kaders en richtlijnen een belangrijke rol in de werkwijze van Rijkswaterstaat. Binnen Rijkswaterstaat worden veel kaders ontwikkeld en is er zelfs een afdeling met de naam "Kaders en richtlijnen". Kaders en richtlijnen belemmeren soms samenwerking. Een interessant voorbeeld is de "Gate Review".⁶ Dit is een collegiale toets die speelt bij een procesovergang, en is bedoeld om o.a. te kijken of een project klaar is voor de volgende fase, hoe de samenwerking verloopt, of er risico's zijn in de verbinding tussen processen en of verbeteringen mogelijk zijn in de werkwijze. Voor samenwerkingspartners kan zo'n Gate Review in het gezamenlijke project als hindernis (of vertragend) worden ervaren. Ook richtlijnen (en daaruit voortvloeiende beperkingen) voor het uitbesteden van de RWS-budgetten kunnen door samenwerkingspartners als complicerend worden ervaren. Kaders en richtlijnen zijn echter primair bedoeld om veiligheidsdoelen en bijvoorbeeld bevaarbaarheid te waarborgen, en daarom kan RWS niet zomaar die kaders en richtlijnen loslaten. Daar moet ten behoeve van samenwerking soms een middenweg in gevonden worden.

"Je merkt dat veel mensen bij RWS zijn opgevoed van: ja, je gaat erover of niet, en als wij erover gaan, willen we het ook op onze manier doen. En dat is wel heel ingewikkeld als je wilt samenwerken met anderen."

Kaders en richtlijnen zijn geen afdoende antwoord op participatieve processen omdat die nauwelijks te standaardiseren zijn. Voor een participatief proces zijn ervaren medewerkers nodig die weten wat ze kunnen verwachten als ze "naar buiten" gaan, een moreel kompas hebben om daar de juiste dingen te doen en op tijd weer "naar binnen" gaan voor nader overleg. Ze moeten intern op medewerking kunnen rekenen bij meekoppel-opgaven die niet in de bestaande kaders passen (zie ook paragraaf 2.3.4 over vertrouwen). Binnen Directie Participatie van RWS zijn een aantal tools ontwikkeld die helpen bij het inrichten van een participatieprocessen en zijn succesfactoren benoemd.

Wanneer een dijkverbetering wordt aangepakt als een gebiedsontwikkeling, gaan veel verschillende partijen meedoen en ontstaat een sterke onderlinge afhankelijkheid. Daarbij komt het erg aan op de personen die elke organisatie afvaardigt: de cultuur en belangen van de eigen organisatie kent iedereen wel, maar in hoeverre staan ze open voor de belangen van andere organisaties? En in hoeverre zijn ze in staat om tot creatieve en innovatieve oplossingen te komen? Als een organisatie ergens geen prioriteit aan geeft, vaardigen zij niet de juiste persoon af, en kun je te maken krijgen met veel wisselingen.

"[Organisatie A] heeft een heel grote beweging gemaakt. Die zei erg vaak: kan niet, mag niet, maar die zijn op zoek gegaan naar de kansen. [Organisatie B] was een beetje van: (...) ja, kan wel, maar hoeft niet. Maar die hebben ook de beweging gemaakt van oké, dat kunnen we koppelen met de NURG-opgave. Daar kunnen we samen beter van worden, dus dat is winst. De provincie [C] zegt: we hebben geen geld (...). De provincie [D] (...) was in het verleden wel een partij die zei ja, natuurwetgeving, er mag niks. (...) Maar dan zie je hoe je afhankelijk bent van mensen om iets voor elkaar te krijgen."

Rijkswaterstaat is erop gericht programmatisch en projectmatig te werken (zie ook 2.3.3 over de verschillende overheidsrollen die worden onderscheiden door de NSOB: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de responsieve overheid), wat het lastig maakt om met "zijinvliegers" om te gaan. Projectleiders zitten vast aan tijd, geld en scope. Hierdoor is er in het begin vaak niet veel communicatie met de omgeving. Maar hoe verder het project is, hoe meer

⁶ Gate Review Rijkswaterstaat: <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/mer-nieuws/2018/01/gate-review>

communicatie nodig wordt en hoe minder tijd er is om dat op te pakken (zie ook paragraaf 2.4.3 over sociale mechanismen). Juridische kaders als de Milieueffectrapportage en de Omgevingswet zijn stimulators om deze communicatie toch steeds vroegtijdiger op te starten (zie ook 2.3.3 “fasen”). De MER-commissie hecht al langer aan het vroegtijdig meenemen van de omgeving. Daarnaast leert de ervaring dat andere partijen zoals gemeenten tijd nodig hebben om bij te schakelen en goed (financieel) mee te doen in een gebiedsontwikkeling.

“Zeker als je meer gemeenten krijgt, die hebben echt tijd nodig om dat op elkaar afgestemd te krijgen (...) je hebt er wel een jaar of anderhalf jaar voor nodig voordat daar een knoop doorgehakt is en op het moment dat wij dus al zover in het proces zitten dat we met die anderhalf jaar de plannen al definitief hebben en aanbesteed, dan mis je daarin kansen.”

Projectleiders hebben tijdens de realisatie steeds een bepaalde flexibiliteit in het project nodig; zowel in tijd als geld als specifieke uitvoering. Deze flexibiliteit zit ook in het hoofd van een goede projectleider.

“Bij één project had ik een heel goede projectleider, en die zei, goh, die mevrouw zou daar erg graag (...) dat ze vanuit haar huis die vrachtwagens wat minder ziet (...) en ze zei, als u nou dat zand dat u daar uitgraaft uit de weg, als u dat op een hoopje langs de weg gooit en u legt er wat gras overheen, dan is het voor mij een veel prettiger gezicht. En dat hebben we gewoon gedaan. Het was een maatregel van niks, staat gewoon in het Tracébesluit.”

2.3.2 Fasen

Grote infrastructuurprojecten of een gebiedsontwikkeling verlopen in meerdere fasen. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) en het Deltaprogramma hebben fasen waarin getrechterd wordt van probleemanalyse via oplossingsrichtingen naar een concreet besluit (Seijger et al., 2017). Deze werkwijzen zijn afgestemd op de huidige Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) en moeten bij invoering van de Omgevingswet worden aangepast. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de verschillende indelingen in fasen.

Momenten tussen de fasen zijn vaak belangrijke scharnierpunten in een proces. Op die momenten wordt bijvoorbeeld een Nota van Uitgangspunten, een Omgevingsvisie of een Verkenning bestuurlijk vastgesteld. Bij elk scharnierpunt wordt het aantal vrijheidsgraden verkleind, tot er een plan ligt waarvoor de “schop in de grond” kan. Op deze manier worden de vele opties die in theorie bestaan steeds verder getrechterd tot aan de realisatie.

De verplichte participatie lijkt het lastigste onderdeel van de Omgevingswet, omdat daar de “trechter” weer moet worden verwijd om lokale ideeën in te passen. Een goed begrip van die fasen en welke mogelijkheden daarin nog zijn voor participatie is belangrijk om de samenwerking goed te laten verlopen.

“Veel heb je in die eerste fase gedaan, maar onderweg kan er ook nog heel veel. Die fasen zijn belangrijke momenten, want iedere keer zit er een moment in waar iets vastgetimmerd wordt. En daar hangt van af: hoe zit daar in de samenwerking en hoe zit daar in de participatie?”

Bij samenwerking met andere partners blijkt meestal dat anderen hun eigen proces hebben en dat de partners dus gemakkelijk “uit fase” zijn of veel moeite moeten doen om bij te schakelen en processen op elkaar af te stemmen. In het verleden werd een groot deel van het traject intern gehouden, tot

men vrij nauwkeurige plannen had. De ervaring daarbij was echter dat de samenwerking met andere partijen door de tijdsdruk moeilijk was in te passen.

"Het waterschap ging pas naar buiten als het precies wist wat zijn taak was en dat was dan heel technisch gericht, van: wat is er loos aan deze dijk, wat denken we te gaan verbeteren? En op het moment dat de opties daarvoor in beeld kwamen, dat was het moment om naar buiten te gaan. (...) Alleen, wat wij met dijkversterkingen heel erg gemerkt hebben, op het moment dat wij pas echt dat intensieve gesprek aangaan op het moment dat we al de hele opgave bekend hebben en (...) een gemeente die zegt: wij hebben daar ook nog plannen in dat gebied en dat zou je wel mee willen nemen, die hebben gewoon in twee, drie jaar niet voldoende tijd om dat op te pakken en goed in het proces mee te gaan."

Gemeenten hebben tijd nodig om hun eigen denkproces in gang te zetten, budget vrij te maken en besluitvorming af te ronden en vaak botst dat met de planning die Rijkswaterstaat of de waterschappen hebben gemaakt.

"Een gemeente heeft elke vier jaar een nieuw college en (...) onze processen lopen vaak langer. Wij vragen bijvoorbeeld in januari 2018 aan de gemeente: goh, wij gaan daar wat doen, wat zijn jullie wensen en eisen? Ja, ja. Dan hebben ze er überhaupt nog niet over nagedacht, en twee jaar later gaan we het nog een keer vragen, maar ja, nu zit er net een nieuw college, en vervolgens zeggen we, nu bent u te laat want we zitten nu zo ver in ons OTB-proces, nu kunnen er geen nieuwe wensen en eisen meer in."

Omdat waterbeheerders een grote opgave hebben uitgestippeld tot 2050 om alle dijken op orde te hebben, voelen zij een druk om door te werken, ook al komen participatie van stakeholders en meekoppelen van andere doelstellingen daardoor misschien minder uit de verf.

"De praktijk is dat wij daar dan niet op wachten, en dus maar uitvoeren, zonder dat je een bepaalde ontwikkeling hebt waarvan je zegt, het was toch ook wel mooi geweest als we hem mee konden nemen, en dat je die gewoon niet meeneemt op dat moment."

Het omgekeerde kan ook voorkomen: dat bijvoorbeeld gemeenten en provincies met ontwikkelingen bezig zijn waar Rijkswaterstaat en het waterschap graag op tijd bij aan tafel willen zitten.

"Dat de provincie of een gemeente misschien ook kansenkaarten gaat maken en als je dat allemaal over elkaar heen legt, zie je dat het op sommige plekken elkaar gaat versterken en op andere plekken denk je: de kant die jullie op willen, is precies het tegenovergestelde van waar wij aan denken. Maar dat vergt wel een openheid, dat je dat goede gesprek op tijd met elkaar hebt."

De manier om faseverschillen zo goed mogelijk op te lossen, is om zo vroeg mogelijk in gesprek te gaan met lokale stakeholders, voordat de oplossingsrichtingen bekend zijn. Dat vroege stadium bevordert dat overleg en het inbrengen van wensen en andere opgaven op een gelijkwaardige manier gebeurt en het niet alleen over technische onderwerpen gaat, maar ook over sociale cohesie, kwaliteit, leefbaarheid en binding met het landschap.

"...dat het goed is om in een vroeg stadium met elkaar aan tafel te kunnen zitten, voordat je al hebt nagedacht welke kant je op wilt en welke oplossing het moet gaan worden, dat je dat open gesprek aangaat zodat alles nog benoemd mag worden. Ik heb geleerd dat dat echt heel belangrijk is, omdat je er dan ook als gelijkwaardig in zit. En dat je daarna pas gaat kijken welke richting je op wilt gaan en dan pas je scope gaat bepalen."

Ervaring elders leert dat aan de voorkant van een traject investeren in overleg leidt tot versnelling van de besluitvorming later in het proces (mits het overleg goed wordt uitgevoerd). Helaas ervaren projectleiders het vaak niet zo, waardoor ze toch te lang wachten om in gesprek te gaan. Hoe langer er vervolgens wordt gewacht, hoe meer de noodzaak ontstaat om te communiceren en hoe minder tijd er over is om dat toch te doen.

"Dat is een spanning ja, die zich vermenigvuldigt. Naarmate je het in het begin niet doet, wordt de behoefte steeds hoger en heb je nog minder ruimte en heb je nog minder belang. Als je het in het begin goed doet, win je daar uiteindelijk tijd mee. Alleen, dan accepteer je in het begin een vertraging om het later sneller te doen, maar dat is moeilijk, psychologisch."

Vroeg samenwerken heeft ook negatieve aspecten. In het vroegste stadium kan een waterbeheerder op veel vragen vanuit de omgeving nog geen antwoord geven. Voor bewoners kan het erg pittig zijn als ze met elke gedachte over een dijkversterking worden meegenomen: eerst zal hun huis worden gesloopt, daarna toch weer niet. Ook kan een plan een schaduwwerking hebben: in een periode van onzekerheid over wat er met een gebied gaat gebeuren, zijn de huizen bijvoorbeeld slechter verkoopbaar.

"Dat is wel de spanning die je hebt door vroegtijdig met de omgeving te gaan praten. Voor bewoners duurt het wel heel lang daardoor, want je bent heel vroeg en voor bewoners heeft dat nog wel het effect van een schaduwwerking van zo'n plan."

Voldoende voortgang in een project is belangrijk. Als een project te lang duurt, lekt de energie weg, kunnen kaders veranderen en nieuwe bestuurders aantreden. Het is frustrerend als het resultaat van een gebiedsproces in een la verdwijnt. Daarom kunnen deadlines helpen. De RWS/MIRT-werkwijze duurde voorheen tien jaar en is door de Commissie Elverding in haar advies van 2008 ("Sneller en beter") verkort naar vijf jaar.

"Een snelkookpan is soms zo gek nog niet, waar die dan ook door veroorzaakt wordt. Het dwingt tot keuzes, het dwingt tot over je schaduw heen stappen."

Tabel 2.1 Fasering in verschillende soorten trajecten

Rijkswaterstaat Meerjaren-programmering MIRT (voor "droge" trajecten)

	Verkenningfase	Startnotitie	Trajectnota MER	Ontwerp- tracébesluit	Tracé- besluit	Traject- besluit
Vóór Elverding. Welke projecten komen de volgende 5 jaar aan de orde? Regionale gebiedstafels	Door RWS: wat is nodig om te beginnen? Wat zou er mogelijk zijn en welke partijen zijn geïnteresseerd? Welke rol zou RWS moeten kiezen? Hoeveel capaciteit maakt RWS vrij?	Drie-vijf hoofd- alternatieven met inspraak	Alternatieven helemaal uitwerken MER-procedure Voorkeurs alternatiefstudie met inspraak	Ontwerpfase Planuitwerkingsfase Voorkeurs- alternatief uitwerken tekenen, rekenen zodat het aanbesteed kan worden met inspraak		Wat gaat er precies gebeuren op die plek? Aanbesteding en realisatie
Na Elverding (interne pre- verkenning, om de termijn van 2 jaar te halen)	Brede verkenning door ministerie I&W: eisen en wensen omgeving ophalen (max. 2 jaar)			OTB (max. 2 jaar)	TB (max. 1 jaar)	Aanbesteding en realisatie

Gebiedsontwikkeling

Programma Duurzame Leefomgeving	Keuze voor een gebied	Kansenkaart voor een gebied	Initiatiefbijeenkomst	Gebiedsagenda
Welke initiatieven zouden we kunnen meenemen (inventarisatie)?	Vier potentiële gebieden voorgelegd aan RWS-directie	Provincie was bezig met kansenkaart en daarbij aangesloten	Met alle partners bij elkaar en intentieovereenkomst gesloten	Gebiedstafels om ambities en opgaves te inventariseren Gebiedsvisie en uitwerking op aspecten

Wet Ruimtelijke Ordening >> Omgevingswet

Wet Ruimtelijke Ordening	Nota Ruimte	Rijksinpassingsplan	PKB	Structuurvisie	Bestemmingsplan
Omgevingswet	Omgevingsvisie	Omgevingsplan	Projectbesluit	Projectplan	
	nationaal, regionaal, gemeentelijk	gemeentelijk plan waarbij Rijk moet meepraten			

Ruimte voor de Rivier

Beleidsbeslissing gevolgd door PKB	SNIP1 (Spelregels Natte Infrastructuur Projecten)	SNIP2	Projectplan	Planuitwerking	Projectbesluit (SNIP3)
Hoogwaterbescher- ming én Ruimtelijke Kwaliteit		Voorkeursalternatief	Inclusief regionale commitment	Zo veel mogelijk integraal: natuur & landschap	

Deltaprogramma

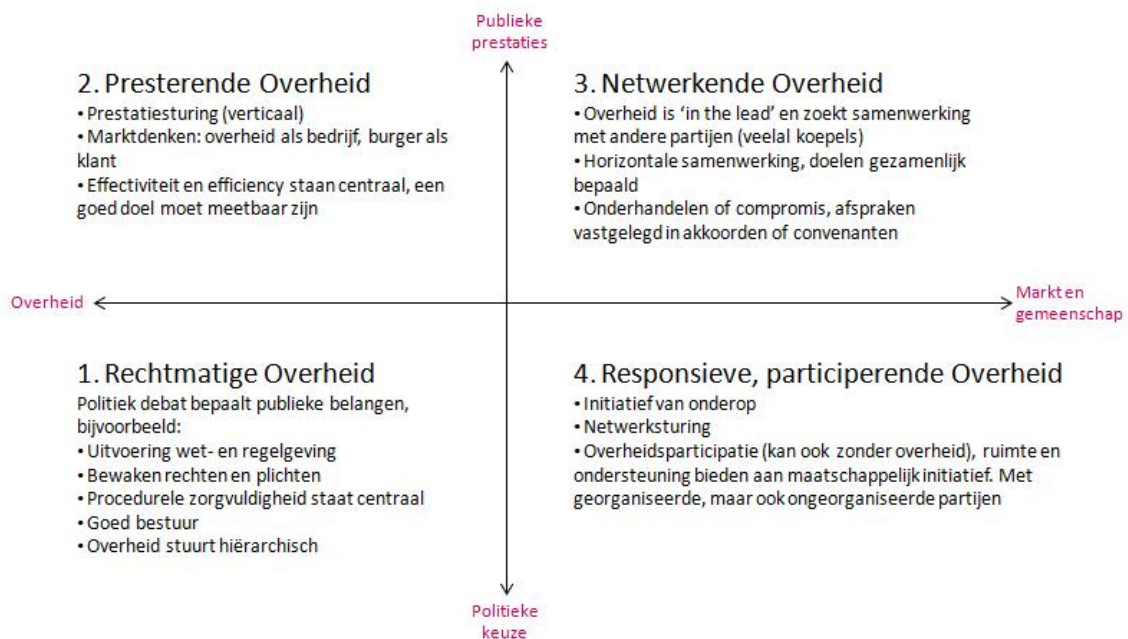
Probleemanalyse	Mogelijke strategieën	Kansrijke strategieën	Voorkeursstrategie	Deltabeslissing
Wat is de situatie, hoe ontwikkelt deze zich door klimaat- verandering en wat is de omvang van de problemen? (2011)	Alle oplossingsrichtingen verkennen en kansrijke strategieën selecteren (2012)	Kansrijke strategieën nader uitwerken (2013)	Voorstel voorkeursstrategie met nadere uitwerking en MKBA of andere beoordeling (2014)	Vastleggen in het Nationaal Waterplan (2015)

2.3.3 Rollen

Er is een NSOB⁷-cursus over rollen voor de overheid waar mensen van Rijkswaterstaat aan hebben deelgenomen. Hierin worden vier archetypische rollen voor de overheid onderscheiden (zie afbeelding). Daarvan zijn de Rechtmatige Overheid en de Presterende Overheid vertrouwde rollen voor Rijkswaterstaat, maar de Netwerkende en de Participerende overheid veel minder. RWS is opgezet als een dienst die projecten uitvoert voor het ministerie en alle interne kaders en structuren zijn daarop gericht. Deze rollen kunnen belemmerend werken in een participatief proces (zie paragraaf 2.3.1).

RWS hoeft echter de oude rollen niet los te laten, maar moet vooral leren beter te schakelen tussen die rollen, bijvoorbeeld afhankelijk van de fase van een project of afhankelijk van het soort project.

Rollen van de overheid in de samenwerking met de energieke samenleving:



Figuur 2.1 Mogelijke rollen voor de overheid (bron: Scherpenisse et al., 2018).

Om dit soort rollen te vervullen, zijn mensen nodig die het snappen, maar niet per se mensen die elke rol in zich hebben. Belangrijker is dat mensen zichzelf kennen en weten welke aspecten ze meer of minder te bieden hebben.

Wanneer de Rijksoverheid niet meer alles in detail voorschrijft, moet het Rijk zich nog steeds wel inspannen. Ministerie en RWS moeten vooral een visie op het einddoel ontwikkelen en meer regie hebben in het proces. Een groot deel van de invulling kan dan aan gebiedspartners worden overgelaten. Daarbij kan RWS trekker zijn, maar ook een van de gebiedspartners, bijvoorbeeld dat een provincie de verkenning doet en dat RWS daarna het OTB (Ontwerp Tracébesluit) maakt.

“Waarom het moet en wat er moet, daar mag je als overheid best een sterke rol in houden, misschien moeten we daar zelfs wel sterker in worden, maar hoe het precies moet, dat moeten we proberen zo veel mogelijk los te laten.”

⁷ NSOB: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

RWS kan ook ongebruikelijke projectpartners zoeken, zoals Natuurmonumenten of private bedrijven. Dergelijke partners hebben andere visies, strategieën en methoden waar RWS van kan leren. Er kan wellicht geëxperimenteerd worden met andere verdelingen van de beslissingsmacht met dit soort partijen. RWS kan initiatiefnemer zijn als het een groot eigen belang heeft, maar kan ook gastheer zijn als iemand anders wat op RWS-grond wil ontwikkelen, of kan speler zijn in een project van een andere initiatiefnemer. Een provincie of een gemeente kan ook de regie op zich nemen, afhankelijk van het belang en de schaal van een project. In de Twentekanalen wordt bijvoorbeeld een project voor kavelruil in havens georganiseerd door een groep samenwerkende gemeenten.

2.3.4 Vertrouwen

Volgens de respondenten is vertrouwen een van de belangrijkste factoren in het omgevingsmanagement. Mensen uit de omgeving moeten allereerst geloven in nut en noodzaak van een ontwikkeling, anders wordt elke oplossing eindeloos ter discussie gesteld. Ze moeten er daarnaast op vertrouwen dat de overheid zowel het algemeen belang als het belang van de omwonenden goed behartigt. Vertrouwen wordt beschadigd wanneer fouten worden gemaakt in berekeningen, wanneer afspraken niet worden nagekomen en wanneer mensen zich niet gehoord voelen. Beschadigen van het vertrouwen is een dure fout.

“Daar waar het vertrouwen verloren is gegaan in de loop van het proces, dat zijn de lastigste zaken om nog af te ronden en dat kost nu heel veel inspanning en geld uiteindelijk, om daar nog tot een goede afronding te komen.”

Vertrouwen speelt een rol binnen organisaties en tussen organisaties. Een medewerker van een waterschap of RWS die aan een gebiedsontwikkelingsproject gaat werken, heeft een bepaald mandaat van de organisatie nodig, en omgekeerd moet de organisatie op de medewerker kunnen vertrouwen dat hij/zij op tijd dingen voorlegt binnen de eigen organisatie. Niet elke persoon is even vaardig in dit schakelen. Als het interne vertrouwen niet op orde is, werkt dat door buiten de organisatie.

“Als je als Rijk samen met provincies en bedrijfsleven investeert, dan moet je weten dat je van elkaar op aan kunt. Dan moet je als regionale poot weten wat je kunt klaarmaken en niet teruggefloten worden door je minister terwijl je iets toegezegd hebt. Dat is niet goed voor je vertrouwen.”

Vertrouwen tussen RWS en de omgeving begint met te proberen een open en eerlijke overheid te zijn. Als er nieuwe ontwikkelingen zijn, laat je ze snel weten en je deelt een 50%-versie al met de buitenwereld. Dat betekent ook dat je het eerlijk moet zeggen als je iets nog niet zeker weet. Daar is dan een goede procesuitleg bij nodig: in welke fase is iets en wat gaat er nog gebeuren? In de praktijk wordt deze openheid gewaardeerd, omdat mensen zich serieus genomen voelen.

“We hebben twee keer gevraagd of ze het waarderen dat we het zo deden of dat ze liever al concrete oplossingen hadden gehad. En twee keer gaven ze aan, nee, dit is wel fijn, want ook al weten jullie het niet precies, en wij weten het ook niet, op het moment dat zo’n dijkversterking aan de orde is, dan leef je toch al in onzekerheid. Nu worden we meegenomen in datgene wat je wel weet.”

Vertrouwen tussen partners is ook open zijn over wat je niet te bieden hebt. Het moet duidelijk zijn waar de samenwerking op is gebaseerd en welke hulpbronnen elke partner wel of niet kan inbrengen.

“Wees gewoon heel helder in wat je wel of niet te bieden hebt en waar je wel of niet beweegruimte hebt. Dat maakt enorm veel uit in of je een relatie op kunt bouwen die ergens op gebaseerd is.”

Een ander aspect van betrouwbaarheid is gelijkwaardigheid en openstaan voor kritiek: luisteren naar opmerkingen van de mensen uit de omgeving en daar ook iets mee doen.

“Alleen, er was niets vastgelegd van wat er was besproken en verschillende mensen hadden verschillende dingen gezegd. (...) Het eerste jaar, waar ik mee bezig ben geweest, was allemaal bewonersafspraken maken, het verhaal van mensen aanhoren, horen wat volgens hen toegezegd was, dat opschrijven en dan met de mensen binnen praten, van: goh, ik ben daar geweest, dit is ter sprake geweest, klopt dit, is dit anders, is het verkeerd opgevat, om op die manier het beeld eenduidig te krijgen en ook op papier vast te leggen. Dat mensen een bevestiging krijgen wat besproken is en wat toegezegd is en waar ze op terug kunnen vallen.”

Tegelijk bestaat in een organisatie vaak de neiging om strategisch met informatie om te gaan. Zeker als er intern fouten worden gemaakt of als het over de verdeling van geld gaat. Daar staat dan weer tegenover dat projectleiders niet te bang moeten zijn om ambitieuze doelen te stellen, waardoor een grotere kans op fouten ontstaat. Dus het blijft een spanningsveld.

“Je kunt soms beter wel een foutje maken en dat achteraf herstellen dan dat je vooraf alleen maar uit angst denkt en nergens toe komt. Dus enig avontuurlijk gedrag helpt.”

Vertrouwen komt ook tot uiting in de realisatiefase als de uitvoering conform alle afspraken gebeurt. Die betrouwbaarheid komt mede tot stand door alle kaders die binnen RWS zijn ontwikkeld.

“Want als Rijkswaterstaat zegt, als ze eindelijk die brug overkomen, van: we leggen daar een fietspad neer of we zorgen dat er zus of zo met uw tuin gebeurt, dan gebeurt het ook. En dan gebeurt het ook conform de afspraken die we gemaakt hebben. Dat wekt ook vertrouwen bij de burgers.”

2.3.5 Geld

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma is strak gebudgetteerd en het is de bedoeling dat het geld niet aan andere doelen dan waterveiligheid wordt uitgegeven (“Sober en doelmatig”). Wanneer een dijkversterking als een gebiedsontwikkeling wordt aangepakt, komen er gecombineerde oplossingen uit en waar dat extra kosten met zich meebrengt, worden projectleiders flink aan de tand gevoeld. Het geld is immers uitsluitend voor de wateropgave bedoeld. Ook geven de respondenten aan dat in het HWBP weinig geld voor communicatie is begroot, waardoor projectleiders capaciteit missen om de communicatie goed aan te pakken.

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) en het Deltaprogramma zijn de twee “geldpotten” waarmee grote infrastructuurbeslissingen in Nederland kunnen worden betaald. Voor het BO MIRT kunnen aanvragen worden ingediend, maar er komen veel meer vragen binnen dan dat er budget is. De manier waarop uit de aanvragen keuzes wordt gemaakt, is niet geheel transparant. Een afwijzing kan pijnlijk zijn als er aan een aanvraag een participatief proces van twee jaar vooraf is gegaan waarbij bij partners verwachtingen zijn gewekt. Dan is meer nazorg, toelichting en perspectief nodig vergeleken met een “intern” project om de gebiedspartners vertrouwen in het project te laten houden.

Participatief werken kan ook betekenen dat andere partijen geld inbrengen om hun deel van het wensenlijstje gerealiseerd te krijgen. Daarbij moeten afspraken worden gemaakt dat bij uitloop en budgetoverschrijding partners ook samen zullen helpen de onverwachte problemen op te lossen. Waterschappen en RWS kunnen in elk geval de budgetten voor dijkbeheer en voor rivierbeheer bij elkaar leggen om het als een heel systeem aan te pakken. Een integrale oplossing hoeft niet altijd duurder te zijn en in elk geval heeft het volgens de respondenten vaak een veel grotere waarde.

Om een dijkversterking door te laten gaan, doet de waterbeheerder toezeggingen aan gedupeerden, bijvoorbeeld dat een bedrijf kan blijven functioneren tijdens werkzaamheden of dat bewoners wier huis wordt gesloopt er niet op achteruit zullen gaan. Bedrijven kunnen een schadeloosstelling vragen en als er scheuren in woningen ontstaan door de werkzaamheden, draait een waterschap er ook voor op. Soms vergt het later een grote inspanning om de afspraken na te komen. Dit is wel belangrijk om te doen om het vertrouwen niet te verliezen.

“Wij kopen het recht om hun huis te slopen en zij moeten dus tijdelijk verhuizen en als wij klaar zijn, krijgen ze hun perceel weer terug en mogen ze een nieuw huis terugbouwen onder voorwaarden. Alleen, daar hebben we heel veel voor moeten regelen, want mensen zitten met een heel groot financieel depot voor een tijd (...), dus wij hebben ook integraal een overeenkomst met de belastingdienst afgesloten, dat mensen dat depot mogen laten staan zonder dat ze daarover worden aangeslagen.”

2.4 Gebruik van kennis

2.4.1 Methodieken

Door de respondenten zijn verschillende methodieken benoemd die min of meer standaard worden gebruikt in de voorbereiding van waterveiligheidsprojecten om zowel de inhoud als het proces te structureren. De indeling in projectfasen bij RWS kan als een methodiek worden beschouwd (zie Tabel 2.1). De Gate Review is een andere RWS-methode. Deze collegiale toets speelt bij een procesovergang (van MIRT-onderzoek naar MIRT-verkenning, naar MIRT-planstudie, naar MIRT-realisatie, naar MIRT-beheer) en is bedoeld om o.a. te kijken of een project gesteld staat voor de volgende fase en of er risico's zijn (zie paragraaf 2.3.1). Ook projectmatig werken, met een vast kader in scope, geld en tijd, is een standaardmethodiek binnen RWS. De klassieke methode is een technisch ontwerp helemaal uitwerken, zoals het ideaal zou zijn puur vanuit het technische belang of het sectorale belang en daarmee het veld in te gaan, en steeds kleine of desnoods grotere aanpassingen te doen waar het op weerstand stuit.

Een gebiedsontwikkeling vergt een andere benadering dan de traditionele projectaanpak. In sommige RWS-projecten is daarvoor gekozen. In deze methode wordt vanaf de aanvang geprobeerd meerdere opgaven te combineren in een geïntegreerd plan. Bij de afweging welke rol RWS in een gebiedsontwikkeling op zich neemt, kan de NSOB-methode voor meervoudig sturen en expliciete keuze voor bepaalde rollen van de overheid worden gebruikt (zie Figuur 2.1).

Aan het begin kan een stakeholderanalyse worden gedaan om partijen en belangen in kaart te brengen en te beslissen wie moeten worden betrokken bij een project. Voor het Grebbedijkproject is een communicatiestrategie opgesteld. Voor projecten wordt vaak een digitaal platform opgezet (website) waar de voortgang wordt gepresenteerd, waar mensen achtergrondrapporten op kunnen halen en eventueel een reactie kunnen sturen.

Een omgevingsmanager haalt kennis uit de samenleving op. Dit gebeurt vaak via keukentafelgesprekken en gesprekken bij gemeenten aan tafel. Voor het Kinderdijk-Schoonhovense Veerproject is een campertour georganiseerd om de verhalen over de dijk op te halen. Een meer klassieke methode gericht op draagvlak creëren, is de inloopavond of informatieve bijeenkomst, waarin op een informele manier de stemming wordt gepeild. Wellicht kunnen in de toekomst meer

digitale methoden als Twitter worden gebruikt voor het verzamelen van reacties. Dit kan de drempel voor participatie verlagen.

Sommige respondenten hebben ervaring met ontwerpateliers, schetsateliers of gebiedstafels. In deze werkvormen kan door een groep mensen aan varianten worden gewerkt waarbij dit wordt geleid door een "ateliermeester". Dit soort methodieken heeft als doel uit te dagen tot een ambitieus plan dat tegelijk binnen de kaders blijft. Een specialist natuur en landschap kan de verzamelde ideeën omzetten in een gebiedsplan. In een volgende fase kunnen technische oplossingen op andere kaartlagen worden geprojecteerd, zodat het effect op de fysieke omgeving kan worden bestudeerd.

Een klankbordgroep is een groep omwonenden en belangstellenden die regelmatig bijeenkomen om over het project mee te denken. De Dijkdenkers zijn een voorbeeld bij het Grebbedijkproject (zie hoofdstuk 4). Zij zijn voorzien van een onafhankelijke voorzitter. Tussenrapportages en achtergrondonderzoeken worden met deze klankbordgroep en andere belangstellende organisaties en burgers gedeeld.

Bij het selecteren van alternatieven worden multicriteria-analyses ingezet, kostenberekeningen, veiligheidsanalyses en beheerberekeningen. Bij de veiligheidsmethode wordt de waterstandverhoging of -verlaging van een ingreep doorgerekend. Het is verplicht een verhoging elders te compenseren.

Later in het traject (ontwerpfase) wordt ook naar de technische oplossing gekeken om een afgestemde aanbesteding te kunnen doen. Daarbij wordt gewerkt met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Er kan een beeldkwaliteitsplan worden gemaakt, een Programma van Eisen of een toekomstvisie.

Een methodiek die voor de toekomst nuttig kan zijn, is het ontwikkelen van een narratief rond een probleem en/of een oplossing. Door een duidelijk verhaal te vertellen waarom iets nodig is en hoe iedereen er beter van kan worden, kan een ingreep op meer draagvlak rekenen. Een methodiek die wat meer een beroep doet op onbewuste emotie, is "branding", het creëren van een "sterk merk". Een sterk merk of een project met een goede reputatie zullen mensen minder kritisch in de gaten houden.

Voor de Afsluitdijk is een aantal jaar geleden als alternatieve methodiek een prijsvraag ingezet. Uiteindelijk zijn de hoge ambities (meest duurzame dijk) niet gerealiseerd. Een bepaalde openheid tijdens een traject om meer mensen te betrekken, los van vaste methodieken, lijkt verstandig; bijvoorbeeld eens langslopen bij bewoners, of alsnog de pachters benaderen als die per ongeluk buiten beeld waren gebleven.

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op een ontwerpgerichte benadering die elementen van verschillende door de respondenten als inspirerend ervaren methodieken verenigt.

2.4.2 Kennisvragen

Dit deel over kennis valt uiteen in drie delen: de kennis die er al is, kennisbronnen die nu al worden gebruikt en kennisvragen die nuttig zijn om aan te pakken.

Kennis die al beschikbaar is om participatieve processen beter te laten verlopen:

- Leer-werktraject voor strategische opgaves binnen de Omgevingswet (RWS-HRM is bezig het op te zetten).
- Koers 2020 Organisatiestrategie Rijkswaterstaat.⁸
- Promotie Annet Kempenaar in 2017: *Design in the Planning Arena. How regional designing influences strategic spatial planning*, over de rol van het ontwerp in besluitvorming.
- Universiteit Nijmegen evalueert participatie binnen Rivierenland.
- Eo Wijersstichting die pleit voor regionaal ontwerp bij de aanpak van bovenlokale vraagstukken.⁹
- Nederland Boven Water (een opleidingsprogramma voor gebiedsontwikkeling).

Kennisbronnen die nu worden gebruikt:

- RWS NOVA: afdeling voor sociale innovatie.

⁸ Koers 2020: strategie Rijkswaterstaat: <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/koers2020/2016/01/index>

⁹ Regionaal ontwerp en ruimtelijke kwaliteit: <http://eowijers.nl/de-stichting/>

- Programma ideeëncoöperatie: via ideeën van medewerkers de organisatie verbeteren.
- Verkenning burgerparticipatie in Oost-Nederland.
- RWS-programma Omgevingswet.
- Erasmus universiteit project bij waterschap Rivierenland.
- Omwonenden en andere betrokkenen bij een project hebben ook veel kennis die in projecten gebruikt kan worden, bijvoorbeeld ecologische kennis.
- RWS heeft samenwerkingsovereenkomsten met een aantal universiteiten (TU Delft, TU Eindhoven, TU Twente, RU Groningen en enkele leerstoelgroepen van Wageningen Universiteit).

Kennisvragen die op dit moment nuttig zijn om aan te pakken:

- Hoe kan RWS beter schakelen tussen verschillende rollen en hoe kan RWS meer op de participatieve en netwerkende manier werken? Leren meervoudig te sturen en meervoudig te organiseren.
- Leren van de praktijk in intervisie op basis van casuïstiek. De casuïstiek van strategische projecten ontwikkelen. Reflecteren in experimenten om de interactie te verbeteren.
- Leren hoe je een verhaal ontwikkelt en aan branding doet voor een infrastructureel project.
- In een procesontwerp zijn drie dingen nodig:
 - de inhoud: wat is het probleem en wat is nodig?
 - procedures en planning van het proces: wat organiseer je wanneer? Hoe vindt democratische legitimatie plaats?
 - interactie: wie moet je betrekken en wat komt daar uit?
- Hoe betrek je de omgeving op een goede manier bij landschapsplannen en inpassingsplannen? Hoe kom je verder dan de *usual suspects*? Bv. energietransitie, bedrijven.
- Hoe kun je je blik verbreden, maar tegelijk niet te ver van je missie afdrijven?
- Hoe kun je je beter inleven in de bezoekers van een informatiebijeenkomst en hoe gaat een bijeenkomst er dan uitzien?
- Hoe kun je *citizen science* gebruiken om kennis van omwonenden over een rivier mee te nemen in een project?
- Hoe neem je partners in het proces mee die over onvoldoende kennis rond bv. technische aspecten van dijkversterking beschikken (bijvoorbeeld een gemeente)?
- Meer kennis over de rol van het ontwerp in de besluitvorming. De kaart als beeldtaal, hoe kun je daarmee sturen? Hoe werkt bijvoorbeeld een 3D-maquette van het landschap en hoe kan dat de communicatie met belanghebbenden verbeteren? En wat voegt een bezoek aan een gebied nog toe aan het onderlinge begrip?

2.4.3 Sociale mechanismen

In projecten van Rijkswaterstaat en waterschappen nemen respondenten soms sociale interacties waar die tot negatieve spiralen, blokkades en soms zelfs tot het falen van een project leiden. Vaak begrijpt niemand achteraf wat er precies is misgegaan, omdat alle partijen er met de beste bedoelingen aan deelnamen. In bestuurskundig onderzoek worden deze interacties sociale mechanismen genoemd. Als in veel verschillende casussen eenzelfde patroon te herkennen valt, wordt aangenomen dat het om een te generaliseren sociaal mechanisme gaat (Biesbroek et al., 2014). Een participatieproces heeft altijd een mate van onvoorspelbaarheid, maar een beter begrip van sociale mechanismen kan helpen beter tussen de klippen door te varen. Er zijn al meerdere sociale mechanismen uit de literatuur bekend. We kunnen ook op zoek gaan naar terugkerende patronen in de RWS-praktijk en onderzoeken of er een sociaal mechanisme achter schuilt (Tabel 2.2).

Tabel 2.2 Voorbeelden van (mogelijke) sociale mechanismen. Het eerste voorbeeld "conflict infection" is bekend uit de literatuur; de overige voorbeelden zouden nader onderzocht kunnen worden om te achterhalen of dit ook terugkerende patronen zijn.

Ervaring uit interviews	Mogelijk sociaal mechanisme
En hier merk ik dat er soms nog wat oud zeer zit uit hele andere trajecten wat het proces belemmert. (...) Het vertrouwen is geschaad en dat werkt door op andere projecten waar je elkaar ook weer tegenkomt met dezelfde patronen.	Conflict infection (Klijn et al., 2010)
Omgevingsmanagers (...) hebben soms meer last van de interne omgeving dan van de externe omgeving. Ze komen met een wens, en dan komen ze bij het projectteam terug, en dan zegt de technisch manager: ja, maar dat kan niet, en de contractmanager zegt, ja maar dat past niet in onze contractvorm. Op een gegeven moment kwam de bouwfraude in Nederland, en toen is Rijkswaterstaat enorm onder een vergrootglas komen te liggen. Toen zijn er intern allerlei regels opgesteld, om wat er toen met de bouwfraude gebeurde maar te voorkomen.	Gedetailleerde interne regels maken samenwerking moeilijk.
En dat maakt het samenwerken met Rijkswaterstaat af en toe heel onhandig. We zijn altijd een beetje rigide in onze eigen systematiek.	
Rijkswaterstaat kan wel <i>launching customer</i> zijn van dingen die nieuw zijn in onze projecten, dat kunnen we een keer proberen, maar daarna moeten we het toch weer breder uitvragen, dus het kan niet zo zijn dat Rijkswaterstaat tegen een partner zegt: jij mag voortaan alle waterturbines de komende tien jaar leveren. Dan zitten we in een keer met de Europese regelgeving, dus dat maakt het samenwerken voor ons af en toe ook heel erg lastig met andere partijen zoals de markt. Omdat we dan verplicht zijn het functioneel te omschrijven en dan mag iedere marktpartij zo'n turbine aanleveren. En dan is het niet meer interessant voor de markt, want die zeggen dan: ja, nou heb ik dat dure ding ontwikkeld en nou gaat pietje hem overal exploiteren.	Aanbestedingsregels belemmeren innovatie.
Wat je ook ziet, is dat het heel erg van mensen afhangt. (...) daar werkte het dus niet, want die projectleider kon er niet mee omgaan (...). Dus een van deze dingen heeft ook te maken met de adaptiviteit van mensen. Wat kunnen mensen aan, hoe adaptief en hoe meelevend en empathisch kunnen ze zich opstellen richting de andere partij?	De magie van een persoon.
Je merkte dat de provincie xx heel moeilijk aan tafel te krijgen was en dan kreeg je ook elke keer een andere persoon. Dus je merkt dat de provincie xx op andere plekken de focus heeft liggen (...), terwijl het ook voor een deel hun gebied is, in hun provincie. Maar als politiek de focus daar niet ligt, dan komt daar ook niet een ambtenaar aan tafel. (...) Ik heb meerdere wisselingen gehad in het project, en allemaal roepen ze ook wel iets, maar allemaal zeggen ze: ik ben eigenlijk niet degene die hier moet zitten. Volgens mij heb ik er wel vijf of zes gehad.	
Daarbij heb ik vaak het idee dat al die tijd nemen vooraf en al dat communiceren, dat mensen vaak onder druk van tijd dat toch niet doen. (...) Dat is een spanning ja, die zich vermenigvuldigt. Naarmate je het in begin niet doet, wordt de behoefte steeds hoger en heb je nog minder ruimte, en heb je nog minder belang. Als je het in het begin goed doet, win je daar uiteindelijk tijd mee. Alleen, dan accepteer je in het begin een vertraging om het later sneller te doen, maar dat is moeilijk, psychologisch.	Huiver om in een vroeg stadium informatie te delen waardoor de omgeving een permanente achterstand krijgt.
We proberen zo transparant mogelijk te zijn. Dat wil zeggen, we hebben de 50%-versie van ons Plan van aanpak al (...) gedeeld. En gevraagd om erop te reageren. Dat zijn van die kleine dingen waarmee je net dat tikje extra doet op het gebied van participatie. En wat was hun reactie daarop? Niet zo heel veel, het is toch 80 pagina's die je moet doorwerken zeg maar. Dat geloven ze verder wel.	
We doen er van alles aan om iedereen te bereiken en te betrekken (...), maar het zijn uiteindelijk alleen diegenen die het interesseert en direct betrokken zijn die we echt bereiken. In [xx] zijn de meeste directbetrokkenen hoogopgeleide bewoners die tegen de dijk aan wonen.	Beperkte legitimiteit van participatie.

Ervaring uit interviews	Mogelijk sociaal mechanisme
Iedereen praat met iedereen, maar er is ook een behoefte, er moet wel iets gebeuren. Dus hoe kom je op een gegeven moment naar daadkracht daarin? Je kunt eindeloze praatcircuits krijgen, maar dan gebeurt er niets. En het zou elkaar kunnen versterken als je kijkt als een ingenieursorganisatie die dingen wil doen. Ze hebben pas het gevoel dat ze iets gedaan hebben als er wat ligt. Daar kun je gebruik van maken als regio. Ze douwen wel door, dus er komt in elk geval wel wat.	Hoe werkt daadkracht?
Er is een bijeenkomst, er komen mensen naar toe, hoe komen die mensen binnen, met wat voor verwachtingen en met wat voor ideeën? En hoe zou ik graag willen dat ze weggaan? (...) Als je je niet verplaatst in de mensen die binnenkomen, en geen bewust idee hebt hoe je graag wilt dat ze weggaan... Dus je wilt niet dat mensen weggaan, van: ze zijn flabbergasted of, wat heb ik nou aan m'n fiets hangen, ik kan er niks mee. Zo wil je niet dat ze weggaan. Dat is wat ze wel doen.	Publiek overdonderen met informatie.
Misschien dat bij [project A] meespeelt dat ook het waterschap wat meer risico's op zich af zag komen en zich daar niet gedekt wist door de andere partners. Als ze daar meer steun van hadden ervaren, had het waterschap er misschien ook een andere keuze in gemaakt.	Partners die elkaar niet steunen.
Een van de grote [obstakels] is de afstand tussen een regio en het beleid. Hoe goed je ze ook betreft en meeneemt, je hebt geen enkele garantie dat je uiteindelijk daar groen licht krijgt, toen we dus een xx-onderzoek wilden starten. Dat je dus bij het ministerie (...), dat je daar dus niet het budget van krijgt. Dat heeft te maken met de verdeling in Nederland.	Spanning Rijk-Regio
Er komen heel veel aanvragen binnen. Je krijgt ook geen uitleg waarom het niet mag, je krijgt alleen te horen: gaan we niet aan meewerken, punt. Dus niet dat je een onderbouwing krijgt waarom ze het niet doen. (...) Het is niet helemaal transparant, maar dat is blijkbaar hoe dat werkt in die wereld. (...) Dan zou het toch fijn zijn als je een soort perspectief kreeg. Van: de komende twintig jaar gaan we daar wel een keer...	Beperkte transparantie over verdeling van budgetten.
Ja, maar dat gebeurt niet. Daar leggen ze zich niet op vast. Wat je altijd krijgt, is dat ze altijd een tekort hebben, dus dat er altijd meer vragen zijn dan budget.	

2.5 Tussenconclusie: handelingsperspectief om de Omgevingswet in praktijk te brengen

1. Een dubbeldoelstelling is een succesfactor voor participatie

Een belangrijk verschil tussen Ruimte voor de Rivier en het HWBP is dat de dubbeldoelstelling is losgelaten. Meerdere evaluaties geven aan dat deze dubbeldoelstelling tot goede samenwerking en veel draagvlak heeft geleid. Daarom zou projectuitvoering meer in lijn met de Omgevingswet kunnen komen via een dubbeldoelstelling, of een dijkversterking als "gebiedsontwikkeling" aanpakken – waarbij iedere partner zijn eigen inbreng levert in de vorm van opgaven en eigenaarschap daarvan. De Omgevingswet stimuleert participatie en meervoudig ruimtegebruik. Een duidelijke doelstelling en een financieel kader vanuit de (rijks)overheid zijn nodig om de hoofddoelstellingen te bereiken. Afgezien van deze grote kaders kan de overheid in gesprek gaan met andere partijen hoe het gerealiseerd kan worden. De inspanning door de overheid wordt niet minder, maar gaat wel van uitvoering naar regie.

2. Projectmatig werken kan een faalfactor zijn voor samenwerking

Projectmatig werken en een strakke deadline bemoeilijken samenwerken met andere organisaties en meekoppelen van andere doelstellingen. Andere partijen hebben tijd nodig om bij te schakelen, een eigen visie te ontwikkelen en budget te vinden. Wanneer dit niet gebeurt, worden kansen gemist en wordt het budget minder effectief besteed. Hier zit dus een interessante spanning tussen de presterende en de samenwerkende rol van de overheid. Dit kan deels worden voorkomen door vroeg in gesprek te gaan: als er nog geen oplossingen in beeld zijn. Dat bevordert gelijkwaardige deelname van andere partijen aan het proces. Wel is het raadzaam dat iedere partner weet wat hij in wil brengen en eruit wil halen.

3. **Ervaring met complexe processen in het projectteam is een succesfactor**

Een participatief proces kan maar gedeeltelijk geregeld worden via werkinstructies en/of protocollen, omdat vakmanschap, openheid en naar elkaar luisteren belangrijke factoren zijn. Er zijn ervaren medewerkers nodig met een moreel kompas die intern en extern vertrouwen kunnen opbouwen.

4. **Ontwerpmethodieken kunnen helpen in het participatieve proces**

In het vakgebied van ruimtelijk ontwerp zijn diverse methoden beschikbaar die kunnen helpen in het participatieve proces. Zie ook hoofdstuk 4.

5. **Kennis over sociale mechanismen kan participatieve processen effectiever maken**

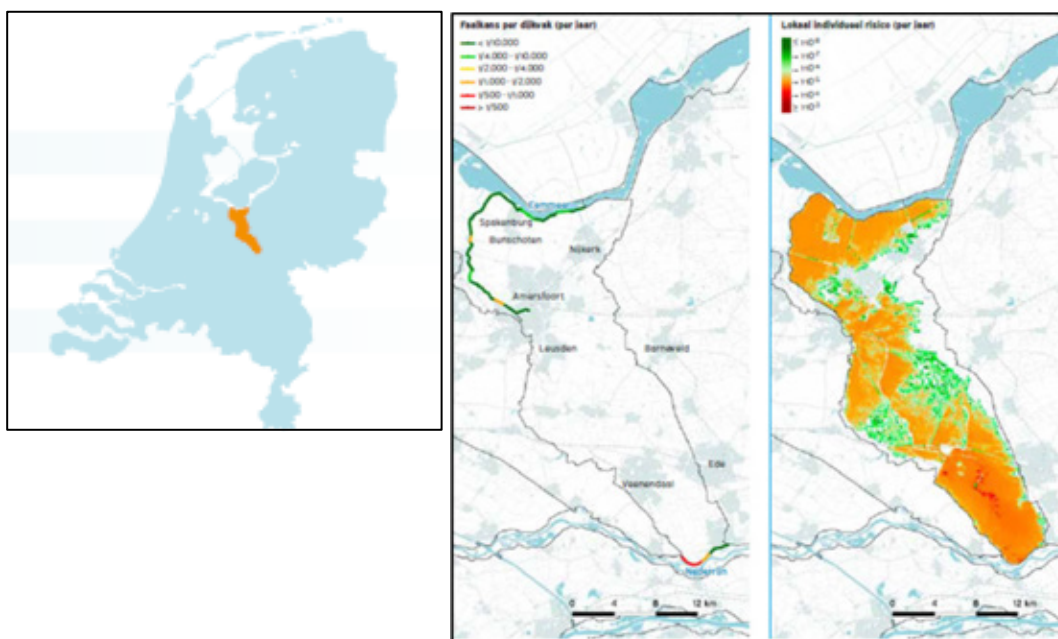
Als RWS meer op een participatieve en netwerkende manier wil gaan werken, vergt dat opbouw van bestuurskundige kennis. Een mogelijkheid is te reflecteren op concrete casussen en die processen te vergelijken met literatuur over sociale mechanismen. Inzicht in terugkerende patronen en de causaliteit achter vaak voorkomende procesmatige hindernissen kan helpen om een gebiedsproces efficiënter en effectiever te doorlopen.

3 Historie Grebbedijk tot 2016

Aan de hand van de casus Grebbedijk gaan we verder op zoek naar handelingsperspectief/leerpunten voor RWS en de waterschappen. We kijken eerst terug naar de historie van de Grebbedijk en in het volgende hoofdstuk behandelen we het huidige dijkversterkingsproject. De beschrijving van de historie van de Grebbedijk is gebaseerd op literatuurstudie en gesprekken met vijf informanten vanuit het waterschap Vallei & Veluwe en Wageningen Universiteit.

3.1 Inleiding

De Grebbedijk ligt langs de noordoever van de Nederrijn tussen de Wageningse berg en de Grebbeberg. De relatief korte dijk (5,4 km lang) vervult een belangrijke functie voor de waterveiligheid van een groot, economisch waardevol en relatief dichtbevolkt achterland (Dijkring 45 de Gelderse Vallei, zie Figuur 3.1). De Grebbedijk is in beheer van het waterschap 'Vallei en Veluwe' en ligt deels in de provincie Utrecht en deels in de provincie Gelderland. Een eventuele doorbraak van de Grebbedijk zal vooral tot overstromingen in de provincie Utrecht en in mindere mate tot overstroming in de provincie Gelderland leiden.



Figuur 3.1 Dijkring 45 (de Gelderse Vallei) en de faalkans per dijkvak en het lokaal individueel risico (bron: VNK2).

Over de Grebbedijk loopt een smalle, intensief gebruikte weg die goed uitzicht biedt over het overgangsgebied van stuwwallen naar de Gelderse Vallei en van "het Binnenveld" naar de Nederrijn. De brede uiterwaarden bestaan voornamelijk uit graslanden, afgewisseld met enkele bosjes, moerasgebiedjes en oude kleiputten. Het natuurgebied "De Blauwe kamer" (ontwikkeld rond de voormalige steenfabriek) en de Plasserwaard maakten deel uit van het Nationaal Landschap Rivierengebied (dat in 2005 werd aangewezen). De intentie tot bescherming van belangrijke open ruimtes in het regeerakkoord 2017-2021 heeft nog geen vorm gekregen in nieuw beleid.¹⁰ De uiterwaarden maken deel uit van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen de Ecologische

¹⁰ Compendium voor de Leefomgeving: www.clo.nl

Hoofdstructuur) en zijn deels Natura 2000-gebied. De uiterwaarden worden gebruikt voor recreatie, zoals wandelen in de uiterwaarden en recreëren op de strandjes langs de Rijn. Direct aan en op de dijk bevinden zich enkele rijksmonumenten, waaronder voormalige steenfabrieken, het dijkstoelhuis, een poldergemaal, het dijkopslaghuisje en een karakteristieke boerderij. De verdedigingswerken van de Grebbelinie zijn in 2011 tot rijksmonument benoemd. Deels is het gebied gekwalificeerd als een gebied met een hoge archeologische verwachtingswaarde (bij de hoornwerken van de Grebbelinie en rond het voormalige vestingstadje Wageningen) (Visser en Schrijvers, 2017). Vooral achter de dijk bij Wageningen bevinden zich woningen met tuinen die tot aan de dijk lopen en buitendijks is een haven met bedrijven (o.a. veevoederbedrijven) (van Loon-Steensma, 2011; van Loon-Steensma & Vellinga, 2014).

De Grebbedijk kent een lange historie. De vermoedelijk in de 12^e eeuw aangelegde Grebbekade werd voor het eerst genoemd in 1359. Deze kade beschermde het "Binnenveld" (het open, laaggelegen gebied tussen Wageningen, Bennekom, Ede, Veenendaal en Rhenen), dat sinds de late Middeleeuwen is ontgonnen en ingericht. Na de overstroming in 1595 werd de kade versterkt tot de Grebbedijk (BMC, 2010). In de loop van de geschiedenis zijn er diverse dijkdoorbraken geweest (die soms sporen in de vorm van wielen hebben achtergelaten), gevolgd door dijkherstel en versterking, en soms ook dijkverlegging (om het ontstane wiel heen). In maart 1855 vond de laatste grote overstroming plaats. Toen het ijs van de verstopte Rijn in beweging kwam, braken op verschillende plaatsen de dijken door, waardoor de Gelderse Vallei (tot aan Amersfoort en de voormalige Zuiderzee) en het Land van Maas en Waal werden getroffen (Figuur 3.2). Valkenburg (1995) beschrijft dat in korte tijd een 150 m breed gat in de Grebbedijk werd geslagen, waardoor de achtergelegen boerderij zwaar werd beschadigd, en vooral Veenendaal zwaar werd getroffen. Na de overstroming stonden grote delen van de Gelderse Vallei bijna zeven weken onder water. Koning Willem III stelde geld beschikbaar voor de slachtoffers waarna meer financiële hulp uit binnen- en buitenland kwam (Valkenburg, 1995). De Grebbedijk is na de overstroming een stukje (landwaarts) verlegd, hersteld en versterkt.

In de jaren 70 van de vorige eeuw maakte de gemeente Wageningen plannen om een nieuwe woonwijk in de uiterwaarden te ontwikkelen. Dit leidde tot fel protest door diverse hoogleraren verbonden aan de toenmalige Hogeschool Wageningen (waaronder prof. Meto Vroom, Landschapsarchitectuur). Naar aanleiding van deze protesten is door minister Gruijters de zogenaamde "aanwijzingsbevoegdheid" toegepast, waardoor de stedelijke ontwikkeling in de uiterwaarden uiteindelijk niet heeft plaatsgevonden. De eerste ideeën over een roeibaan in de uiterwaarden dateren ook uit de jaren 70 van de vorige eeuw.



Figuur 3.2 Prent van dijkdoorbraak bij Opheusden van C. Springer, in: *De waterramp van 1855*.

In 1983/1984 waren er plannen om de Grebbedijk te versterken, maar die leidden in het kader van de milieuwetgeving tot veel bezwaren en werden uitgesteld.

In 1986 werd "Plan Ooievaar" gelanceerd¹¹, met als doel om het riviersysteem te herstellen in samenhang met maatschappelijke activiteiten als landbouw, scheepvaart, veiligheid, delfstoffenwinning en recreatie. Het plan pleitte voor een ruimtelijke scheiding van landbouw en natuur (in respectievelijk het binnendijkse en buitendijkse gebied). Het aan de Grebbedijk grenzende natuurgebied "De Blauwe Kamer" (ontwikkeld rond de voormalige steenfabriek) is een van de eerste natuurherstelprojecten in de uiterwaarden die zijn uitgevoerd in het kader van het Plan Ooievaar. Dit project kan worden gezien als voorbode van nieuwe ideeën en processen rond de versterking van de Grebbedijk. Beleidsmatig heeft Plan Ooievaar zijn vertaling gekregen in de NURG: Nadere Uitwerking Rivierengebied in de Vierde Nota Extra uit 1991.

Kader 3.1: Landelijke ontwikkelingen die invloed hadden op de aanpak van de Grebbedijk

Van oudsher hadden de waterschappen een grote autonomie, wat leidde tot een diversiteit in dijkontwerp en dijkonderhoud.

Na de watersnoodramp van 1953 werden nieuwe nationale waterveiligheidsnormen ingevoerd en naast de grote Deltawerken en versterkingen langs de kust ook voor het rivierengebied dijkversterkingen gepland. Waterschappen kregen middelen om de dijkversterkingen uit te voeren op basis van wettelijk vastgelegde veiligheidsnormen. Mede door de toegenomen aandacht voor natuur, milieu en landschap én door een aantal heel rigoureuze dijkversterkingen, nam het verzet in het rivierengebied tegen de voor de dijkversterking noodzakelijke afbraak van bebouwing en veranderingen in het landschap in de jaren 80 van de vorige eeuw sterk toe. Vervolgens werd op basis van voorstellen van de commissies Becht en Boertien I en II via "uitgekiend ontwerpen" bij aanpassing en versterking van dijken meer aandacht gegeven aan de waarden van landschap, natuur en cultuurhistorie (LNC waarden). Met de TAW-handreiking "Ruimtelijk Ontwerpen; dijkversterking als ontwerpopgave" van HNS uit 1994 heeft dit (met name tijdens het Deltaplan Grote Rivieren) verdere uitwerking gekregen.

Met het 'Plan Ooievaar' werd in 1986 een nieuwe visie geïntroduceerd om veiligheidsdoelen na te streven via het meer ruimte geven aan natuurlijke processen van de natuur. Plan Ooievaar was aanleiding voor de NURG en kan worden gezien als wegbereider voor Ruimte voor de River. In 2006 is met de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier als beleidsuitgangspunt aangenomen dat het rivierengebied bij voorkeur wordt aangepast door de rivier meer ruimte te geven via het verleggen van dijken, het afgraven van de uiterwaarden, het verwijderen van obstakels die de afvoer van het water belemmeren of door het aanleggen van nevengeulen. Daarbij werd verondersteld dat de dijken in principe aan de normen voldeden en dat dijkversterking als sluitstuk zou worden ingezet als rivier verruimende maatregelen niet konden of te duur zouden worden.

In 2006 werd de Nota Ruimte aangenomen, met daarin als uitgangspunt "water als ordenend principe".

In 2009 kwam er een nieuwe Waterwet, waarin onder meer werd vastgelegd dat de rijksoverheid nog maar 50% van de kosten van dijkversterking zou betalen en de waterschappen de andere 50%.

Met de Deltabeslissingen in 2015 is besloten om over te gaan naar de nieuwe risicobenadering. Begin 2017 is de risicobenadering daadwerkelijk geïmplementeerd en wordt gekeken naar zowel de kans op als de gevolgen van een overstroming. De gevolgen bepalen de overstromingskans die aanvaardbaar wordt geacht. Voor iedereen in Nederland geldt in principe een "basisbeschermingsniveau". Daarnaast worden gebieden waar veel slachtoffers kunnen vallen of waar de economische schade groot zal zijn, extra beschermd. In 2050 moeten alle primaire waterkeringen voldoen aan de nieuwe normen (www.helppdeskwater.nl).

In de Deltabeslissing rond waterveiligheid is ook vastgelegd dat rivierverruiming en dijkversterking de twee pijlers in het nationale preventieve waterveiligheidsbeleid zijn.

¹¹ 'Plan Ooievaar' was de winnende inzending van de eerste Eo Wijers-prijsvraag. In 1987 verscheen het gelijknamige boek door De Bruin et al., 1987; uitgegeven door de Gelderse Milieu Federatie.

3.2 Historie Grebbedijk 1990-2015

Het hoogwater in 1993 en 1995 is de directe aanleiding geweest voor alle nieuwe ideeën en processen rond de Grebbedijk uit de laatste jaren.

3.2.1 Dreiging door hoogwater in 1993 en 1995

Tijdens het hoge water in 1993 was er bij de Grebbedijk daadwerkelijk dreiging. De waterbeheerders van het toenmalige waterschap de "Gelderse Vallei" (met hoofdkantoor in Barneveld) bewaakten tijdens het hoogwater de Grebbedijk door op verschillende vaste plaatsen (o.a. Lexkesveer) op regelmatige tijden de waterstand op de peilschaal af te lezen. Het water steeg in één nacht alarmerend snel met 70 cm, maar daalde daarna ook weer snel. Omdat het zo'n uitzonderlijke situatie was, werd speciaal bij de KPN-winkel in Amersfoort een autotelefoon gehuurd. Destijds hadden alleen sommige medewerkers een mobiele telefoon in de auto. Tijdens het hoogwater werden de dijkwachters 's nachts gebeld door de brandweercommandant en de secretaris van de gemeente Ede, om te informeren over de situatie. Maar het was niet duidelijk of en wie wat moest doen, omdat er destijds nog geen calamiteitenplannen of -teams waren.

In 1995 was het weer hoogwater, maar toen duurde de hoogwaterperiode veel langer. Dit was een zeer dreigende situatie. Aan de overkant, aan de Betuwse kant van de Rijn, werd de dijk ingepakt (of beschermd tegen erosie en afglijden door verweking) met zeilen en zandzakken, werden boomgaarden gerooid om de dijk acuut te versterken met noodsteunberen en werd de bevolking (en het vee) geëvacueerd. Dit veroorzaakte veel onrust in Wageningen en in de hele Gelderse Vallei. Ook bij de toenmalig Landbouwuniversiteit Wageningen. Het Wageningse proefbedrijf aan de Nieuwe Kanaal had al vervoer voor het vee geregeld en in gebouwen als de Nieuwlanden en het Bestuurscentrum werd begonnen met het verplaatsen van computers en andere zaken van de begane grond naar hogere verdiepingen. Dit heeft diepe indruk gemaakt op de betrokkenen.

Het waterschap stelde een permanente dijkwachter in bij de dijkpost op de havendam, met drie ploegendiensten van acht uur per dag. Bij de dijkpost kwamen voortdurend particulieren en ondernemers langs om informatie en advies. Bijvoorbeeld over het verplaatsen van auto's naar hogere plaatsen. Maar ook de burgemeester van Wageningen en de burgemeester en het college van Amersfoort kwamen bij de dijkpost langs. Er waren steeds bestuursleden van het waterschap aanwezig op de dijkpost, die als taak hadden om te communiceren met de pers. Het waterschap probeerde mensen gerust te stellen door o.a. het informeren van de bevolking via krantenartikelen.

De dijkwachters waren voortdurend op zoek naar waterwellen, om die acuut op te kisten. Ook werd gekeken naar molshopen, die vervolgens met zeildoek werden afgedekt. Op verschillende plaatsen werden noodsteunberen van grind aangebracht.

Direct na het hoogwater in 1995 is de Grebbedijk versterkt. Naar aanleiding van het hoogwater werd een noodwet van kracht, zodat de dijk versneld kon worden verhoogd. Daardoor kon in twee weken tijd een vergunning (milieuvergunning en ruimtelijke ordening) voor de versterking worden gerealiseerd. De dijkversterking bestond uit het verhogen van de dijk en het verbreden van de binnendijkse berm. Waar dat niet kon (vanwege bv bebouwing), is dit buitendijks gedaan. Bij de Grebbelinie is een damwand aangebracht. Ook is een boerderij verplaatst ten behoeve van de dijkversterking. Tijdens het hoogwater kwam hier het water in de stal van de boerderij.

De uitvoering van de dijkversterking duurde zo'n 6-7 maanden, waarbij de benodigde grond uit de uiterwaarden is gegraven. Hier kon werk met werk worden gemaakt, omdat er al een ecologische opgave lag voor de uiterwaarden. Maar er was geen geld om het natuurplan uit te voeren.

In 2011 en januari 2018 was het opnieuw hoogwater, waarbij de Veerweg onder water kwam te staan, en ook spontane watervoerende wellen ontstonden. In de sloten nabij de Grebbeberg zijn inmiddels houten schutbalken aangebracht om het water in de watergang achter de dijk op te stuwen om zo tegendruk te geven tegen piping.

3.2.2 Nieuwe veiligheidsnormen

Maar het hoogwater van 1993 en 1995 is óók aanleiding geweest om het Nederlandse waterveiligheidsbeleid opnieuw te beschouwen. De Nederlandse dijken waren gedimensioneerd om maatgevende waterstanden te keren. In het rivierengebied was het ontwerp van de dijken afgestemd op een hoge afvoer die een kans had van 1/1.250 per jaar. De extreme waterstanden van 1993 en 1995 pasten niet in de tot dan toe aangenomen kansverdeling van hoogwater. Die kansverdeling was gebaseerd op ruim 100 jaar verzamelde metingen van de rivierwaterstand (of -afvoer).

Naar aanleiding van de extreme waterstanden en de toegenomen aandacht voor de effecten van klimaatverandering werd het project Waterbeheer 21^e eeuw (WB21) geïnitieerd, en zijn vele studies uitgevoerd naar het effect van klimaatverandering op de afvoer van rivieren en op de waterveiligheid (waaronder VNK1, de Spankrachtstudie Rivierenland, studies voor het Deltaprogramma en kennisprogramma's als Kennis voor Klimaat). Naar aanleiding van de verschillende studies zijn de maatgevende afvoeren aangepast en werden dijken getoetst aan deze nieuwe normen (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001).

In 2009 is het Nationale Waterplan aangenomen; daarin werd aangegeven dat Nederland wilde overgaan van een veiligheidsbenadering gebaseerd op overschrijdingskansen van waterstanden naar een risicobenadering.

In het project Veiligheid Nederland in Kaart (VNK2) zijn de overstromingsrisico's in Nederland in beeld gebracht. Het project heeft de dreiging die uitgaat van hoogwater, de sterkte en hoogte van de waterkeringen en de mogelijke gevolgen van een overstroming voor alle delen van Nederland in samenhang geanalyseerd. Hiermee is inzicht verschaft in de betrouwbaarheid en de zwakke plekken van de waterkeringen, is het overstromingsrisico berekend en zijn mogelijkheden geïdentificeerd om het risico te reduceren. Op basis van deze nieuwe inzichten bleek dat veel dijken niet voldeden aan de normen en dat veel dijken in Nederland eerder te smal zijn dan te laag. Dijken kunnen bezwijken vóórdat er water over de dijk loopt, onder ander vanwege het faalmechanisme piping.

In 2015 is met via de Deltabeslissingen in het Deltaprogramma besloten om over te gaan naar de nieuwe risicobenadering. Begin 2017 is het nieuwe waterveiligheidsbeleid gebaseerd op de risicobenadering daadwerkelijk geïmplementeerd. In de Deltabeslissing rond waterveiligheid is ook vastgelegd dat rivierverruiming en dijkversterking de twee pijlers in het nationale preventieve waterveiligheidsbeleid zijn.

3.2.3 Nieuwe ideeën voor de Grebbedijk

Proeftuin Grebbedijk

In de studies naar de effecten van klimaatverandering op waterveiligheid, waaronder de VNK-studies, kwam al snel de Grebbedijk naar voren als een knelpunt. Het was ook een interessante casus voor de nieuwe risicobenadering. De relatieve korte Grebbedijk beschermt een groot, economisch waardevol en relatief dichtbevolkt gebied en is piping-gevoelig. Het veiligheidsrisico van de Grebbedijk is dus groot vanwege de grote impact van een mogelijke doorbraak én vanwege de relatief hoge faalkans vanwege piping.

Er zijn daarom in de afgelopen decennia verschillende studies verricht naar de veiligheid van de Grebbedijk en mogelijke dijkversterkingsmaatregelen. Zo zijn in 1997 en 2001 de overstromingsscenario's doorgerekend voor de Gelderse Vallei en het Eemland voor overstromingen vanuit de Nederrijn. Uit de resultaten van deze berekeningen bleek dat de oude Slaperdijk een belangrijke invloed heeft op het verloop van de overstroming als de Grebbedijk (langs de Nederrijn) bezwijkt. De aanwezigheid van de Slaperdijk vertraagt de eventuele overstroming van het gebied ten noordwesten van de dijk en zorgt voor een vergroting van de overstromingsdiepte ten zuidoosten van de dijk.

De resultaten van deze studies en het besef dat een overstroming van de Grebbedijk vooral tot schade in de provincie Utrecht zou leiden, maakte dat de provincie Utrecht voor zichzelf een belangrijke rol

zag in toekomstige dijkversterking Grebbedijk. Hoewel de provincie Utrecht vooral veiligheid belangrijk vond, zag ze ook kansen om te experimenteren met een soort "vervroegde MER" (die extra tijd geeft om nieuwe kansen en aspecten te verkennen) en met de nieuwe opgave van provincies om gebiedsgericht te werken.

In 2004 is in opdracht van de provincie Utrecht een studie verricht naar nut en noodzaak van de Slaperdijk (HKV, 2004). Uit de studie kwam naar voren dat hoewel de Grebbedijk (ruim) aan de destijds geldende veiligheidsnormen voldeed, bij een eventuele doorbraak van deze dijk een groot deel van de Gelderse Vallei, tot aan de Randmeren, onder water zou lopen. Met name de laaggelegen delen van Veenendaal zouden een groot risico lopen, omdat het water daar 3-5 m hoog komt te staan. Een eventuele doorbraak zou in een enorm groot gebied tot gevolgen kunnen leiden. Een doorbraak van de Grebbedijk kon volgens modelberekeningen leiden tot een directe economische schade van ca. € 10,1 miljard en ca. 249.000 getroffen (HKV, 2004).

Op 17 december 2007 is door Provinciale Staten van de provincie Utrecht het amendement "compartimentering Gelderse Vallei" aangenomen. Hierin vragen Provinciale Staten de mogelijkheden van compartimentering voor de Gelderse Vallei te onderzoeken.

In 2008 adviseerde de 2^e Deltacommissie om bij extreme waterafvoeren van de Rijn water via de IJssel af te voeren. Hierdoor blijven in de toekomst – ook bij toenemende extreme neerslag door klimaatverandering – de extreme waterstanden in de Nederrijn in principe constant. Hiermee verdween ook de acute dijkversterkingsopgave voor de Grebbedijk.

Tweede Deltacommissie en Deltaprogramma Rivieren

Door de 2^e Deltacommissie (2008) werd als aanbeveling gedaan om *"te allen tijde te vermijden dat door diepe bressen langdurig en met veel geweld grote hoeveelheden water kunnen binnenstromen"* en daarom het concept van de 'Deltadijken' toe te passen. Deltadijken zijn *"dijken die door hun breedte, hoogte of interne constructie zo sterk zijn, dat een plotselinge onbeheersbare overstroming vrijwel uitgesloten is. De precieze uitvoering vereist plaatselijk maatwerk. Het kan in de vorm van een doorbraakbestendige dijk, in de vorm van een extra hoge dijk, een brede dijk of een van binnen extra versterkte dijk (door het aanbrengen van damwanden)"* (Deltacommissie, 2008).

In het Nationaal Waterplan (NWP, 2009) werd opgenomen dat het concept van de Deltadijk nader moest worden verkend. In het Deltaprogramma Rivieren (2014) werd expliciet voor de Grebbedijk aangegeven dat de regio voorstelt om toe te werken naar een verkenning van de Grebbedijk-Deltadijk.

Project Visie Toekomst Grebbedijk (2009)

Naar aanleiding van de vragen rondom het effect van klimaatverandering op de veiligheid van de Grebbedijk, de resultaten van de studie naar de veiligheid van de Grebbedijk en een verwachte aanpassing van de veiligheidsnormen, heeft de provincie Utrecht in overleg met het Waterschap "Vallei en Eem" in 2009 besloten het project "Visie toekomst Grebbedijk" te initiëren. Dit project was gericht op veiligheid en er was gepland om eind 2010 een conceptrapportage met een conceptontwerp voor de Grebbedijk aan de Provinciale Staten voor te leggen.

In eerste instantie is gekeken of de veiligheid van het achterliggende gebied door compartimentering zou kunnen worden verhoogd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van slaperdijken. Maar deze maatregel zou i.v.m. de grootte van het gebied niet haalbaar zijn. In tweede instantie is gekeken naar de mogelijkheid voor een brede, doorbraakvrije dijk, die lange tijd geen aanpassingen nodig zou hebben en daarom duurzaam is.

Het Project Visie toekomst Grebbedijk begon met een stakeholdersanalyse, die in opdracht en onder regie van de provincie Utrecht is uitgevoerd door BMC (2010). Dit om na te gaan of de dijk meerdere functies kan krijgen en de mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak te verkennen.

In 2010 is er een technische verkenning naar een brede, doorbraakvrije Grebbedijk uitgevoerd (onder regie van de provincie Utrecht). Ook is er via een workshop een zogenaamde "innovatie verkenning"

uitgevoerd (door de Grontmij, zie Figuur 3.3). Doel was om samen met stakeholders mogelijke functiecombinaties te identificeren.

Uit deze studies en bijeenkomsten kwam een aantal varianten naar voren: Deltadijk, Superdijk en een verlegde dijk (die samengaat met provinciale weg tussen Wageningen en Rhenen).

In 2009 is ook een aantal ambtelijke verkenningen uitgevoerd. Bij de Stichting Vereniging Gelderse Vallei te Scherpenzeel zijn bijeenkomsten georganiseerd voor vertegenwoordigers van o.a. gemeenten, provincies, belangenorganisaties en natuur- en landschapsorganisaties waarbij de provincie Utrecht de problematiek heeft geschetst en reacties heeft gevraagd aan de betrokken overheden en organisaties.

Het bleek dat de gemeente Veenendaal vooral was geïnteresseerd in het verhogen van de veiligheid van de Grebbedijk. De Grebbedijk speelt nauwelijks een rol voor de veiligheid van Rhenen.

Hoewel er in 1995 een reële dreiging was voor het overstromen van laaggelegen delen van Wageningen, was de gemeente Wageningen in 2009 vooral geïnteresseerd in de recreatieve en economische kansen (in het kader van "Food Valley") en de ruimtelijke kwaliteit van een brede Grebbedijk. De gemeente Wageningen gaf wensen aan ten aanzien van de toegankelijkheid van de uiterwaarden en het tegengaan van verrommeling.

Destijds is ook gesproken met prof. Vellinga van Wageningen Universiteit, die onder meer het idee van de "overstroombare dijk" inbracht en kansen zag voor andere functies, zoals het inpassen van een roeibaan in de uiterwaarden en het verplaatsen van de haven.



Figuur 3.3 Charette Grebbedijk (2010) waarin samen met belangrijke stakeholders innovaties werden onderzocht (Steenstra en Luijendijk, 2010).

Grebbedijk – Deltadijk? (2011-2014)

Als vervolg op de Visie toekomst Grebbedijk van de provincie Utrecht is in 2011 is het project "Grebbedijk Deltadijk?" gestart door Waterschap Vallei en Eem. Daarbij werd gekeken naar zowel de overstromingskans (ook na verbetering van de macrostabiliteit) als het overstromingsrisico. Doel was om een project/proces te starten gericht op het verkennen van mogelijke versterkingsalternatieven. Er was toen nog niet een versterkingsopgave. Gedacht werd aan een Deltadijk, Overstromingsbestendige Dijk of het beïnvloeden van de rivierafvoer (Waterschap Vallei en Eem, 2014).

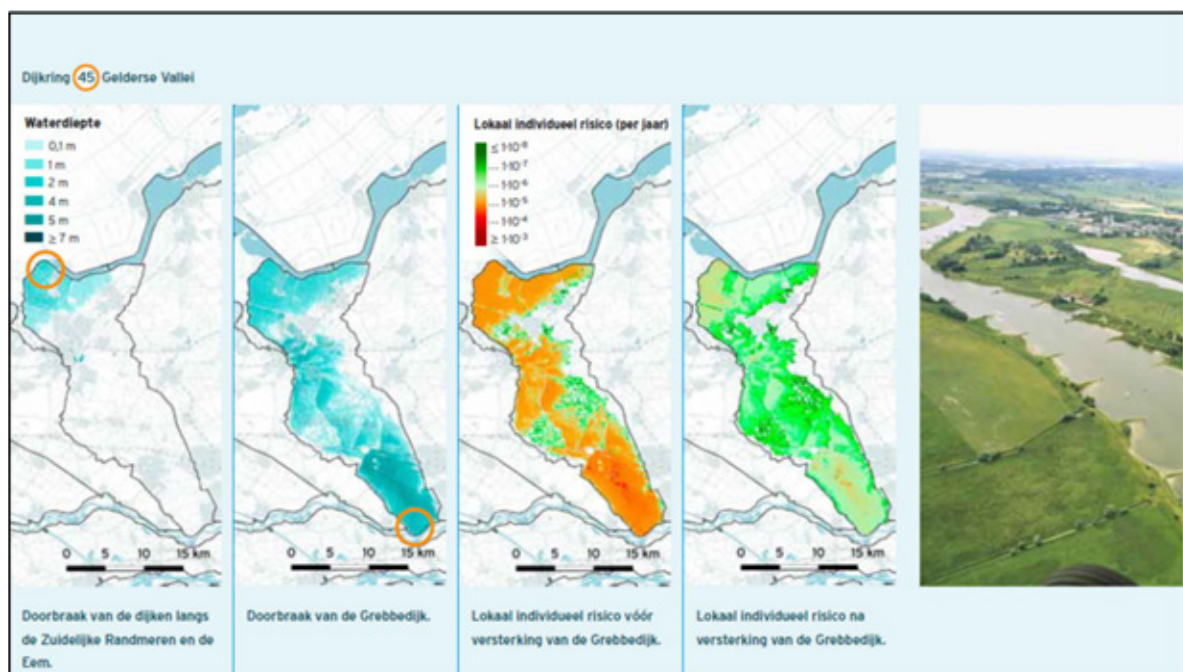
In dit verband zijn studies verricht naar multifunctionele en overstroombare (onbezwijkbare) dijken. Maar er was nog geen wettelijke veiligheidsopgave voor de Grebbedijk, en daarom ook nog geen geld.

In het regioadvies Nederrijn en Lek voor het Deltaprogramma 2015 (Deltaprogramma Rivieren, 2014) werd de Grebbedijk-Deltadijk opgevoerd als effectieve maatregel om de veiligheid van de Gelderse Vallei ook in de toekomst zeker te stellen en werd voorgesteld om toe te werken naar een verkenning van de Grebbedijk-Deltadijk. Vastgelegd werd dat uiterlijk in het Deltaprogramma 2017 zou worden besloten over de start van een verkenning voor een Deltadijk-Grebbedijk in verband met de veiligheidsopgave en kansen voor gebiedsontwikkeling.

Voorverkenning Grebbedijk (2015-2017)

Pas in 2014/2015 is er, met het Deltaplan en de Deltabeslissingen (over het invoeren van de nieuwe risicobenadering in 2017), een formele grondslag gekomen om de noodzaak van het versterken van de Grebbedijk te gaan onderzoeken.

In de eindrapportage "De Veiligheid van Nederland in Kaart" (VNK2) is de nieuwe risicobenadering geïllustreerd voor de casus Grebbedijk (Figuur 3.4) om te onderbouwen waarom voor deze dijk zo'n extreem hoge veiligheidsnorm geldt (1/1.000.000 per jaar). De Grebbedijk vormde dus een interessante proeftuin voor de nieuwe risicobenadering. In 2017 is de nieuwe risicobenadering daadwerkelijk van kracht geworden.



Figuur 3.4 Illustratie van de risico's van een dijkdoorbraak van de Grebbedijk (VNK2).

Naar aanleiding van de Deltabeslissingen en de aandacht voor de Grebbedijk in o.a. het regioadvies Nederrijn en Lek, is in 2015 de Stuurgroep Voorverkenning Grebbedijk ingesteld, met daarin Waterschap Vallei & Veluwe, provincie Utrecht, provincie Gelderland en de gemeente Wageningen.

Later zijn ook RWS en Staatsbosbeheer aangesloten. Er zijn destijds ook gesprekken geweest over deelname in de Stuurgroep door de Raad van Bestuur van Wageningen Universiteit en Research.

De Stuurgroep Voorverkenning Grebbedijk had als uitgangspunt waterveiligheid, maar wilde daarbij veel andere zaken meenemen. De Stuurgroep is begonnen met een interviewronde onder ca. 25 mensen ten behoeve van een omgevingsanalyse en heeft daarnaast een beleidsanalyse uitgevoerd. Andere opgaven betroffen o.a. het actualiseren van het bestemmingsplan Haven, de NURG-opdracht, ambities uit de coalitieakkoorden en structuurvisies van de provincies Gelderland en Utrecht en van de gemeente Wageningen, KRW-doelstellingen en visies van het waterschap, natuur- en overige organisaties. Doel van de voorverkenning was de onderbouwing van een startdocument voor de verkenning "Ambitie Grebbedijk" conform de MIRT-systematiek.

In juni 2015 is met het vaststellen van het document "Ambitie Grebbedijk; Startdocument brede Verkenning 2015-2017" de voorverkenning gestart. Het startdocument maakt helder wat de opgaven, ambities en drijfveren van verschillende partijen op en rond de Grebbedijk zijn en wat de verbindende factor is om tot een gezamenlijke opgave te komen. Het bouwt onder andere voort op eerdere verkenningen en het regioadvies Nederrijn en Lek van het Deltaprogramma Rivieren uit 2014. Zowel de doelen, het vertrekpunt voor de brede verkenning, de projectorganisatie en de projectscope zijn aangegeven. Het plangebied voor de verkenning bestond uit de Grebbedijk (begrensd door de hoge gronden van de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe) en het voorgelegen buitendijks gebied. Het project wordt daarmee begrensd door de rivier buitendijks en het profiel van vrije ruimte van de Grebbedijk binnendijks. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreider ingegaan op het proces van de Voorverkenning.

Tussen 2015-2017 zijn door BNA ontwerpateliers georganiseerd rond de "Adaptieve Dijk". Daarbij zijn zes groepen van genodigden bijeengebracht op verschillende plekken, om te kijken naar de brede betekenis van het gebied en ideeën op gang te brengen. Wageningen University & Research (Social Sciences Group) was hiervoor ook uitgenodigd. In de groepen kwam een grote betrokkenheid bij het ontwerp en beheer van de dijk naar voren. Ook kwam naar voren dat de versterking van de Grebbedijk niet uitsluitend als een technische uitdaging moet worden gezien, dat het belangrijk is om stakeholders (bewoners) bij het globale ontwerp te betrekken en dat de planingsperiode moet worden opgerekt naar 50-100 jaar. Vanuit de groepen zijn aanbevelingen gepresenteerd en besproken bij RWS en de provincie Gelderland.

In 2017 is er een prijsvraag rond het ontwerp van de Grebbedijk georganiseerd en zijn door studenten van Wageningen Universiteit maquettes gemaakt.

In 2017 is de Voorverkenning gepresenteerd aan bestuurders. Hierbij was de boodschap: kijk breed in de verkenning. Combineer waterveiligheid met ruimtelijke ontwikkeling.

Hierna is in 2017 de verkenning gestart (zie hoofdstuk 4) en is door het waterschap een coördinator/projectleider aangesteld.

3.3 Tussenconclusie: wat betekent de historie voor integraliteit en participatie?

1. Eerdere plannen en processen in het gebied beïnvloeden het huidige proces

Uit de historische studie naar de Grebbedijk komt naar voren dat in het recente verleden al veel plannen zijn gemaakt en processen zijn gestart die een belangrijke invloed hebben op het huidige proces. Deelnemers aan het proces kunnen verwachten dat ideeën uit eerdere trajecten alsnog een kans maken in het nieuwe project. Sommige deelnemers zijn al heel lang betrokken (en zijn daardoor ervaringsdeskundigen geworden in dijkversterkingsprocessen), vaak langer dan diegenen die vanuit het waterschap of overheid bij de huidige processen zijn betrokken. Het is waardevol om bij een dijkversterkingsproces terug te kijken naar eerdere plannen, ontwikkelingen en actoren. Zoom daarbij ook in op persoonlijke verhalen en persoonlijke historie. In de eerste

plaats om zicht te krijgen op eerdere ideeën, betrokkenen, belangen en verwachtingen, maar ook op de emoties die rond een dijkversterking naar voren kunnen komen, en daar zo mogelijk rekening mee te houden in het ontwerp van het nieuwe proces en de communicatie daarover.

2. **Trek lessen uit eerdere projecten**

Zowel uit succesvol gerealiseerde als uit niet-gerealiseerde projecten kunnen lessen worden getrokken. Voor de dijkversterking van de Grebbedijk zou bijvoorbeeld kunnen worden geleerd van het natuurherstelproject de Blauwe Kamer.

3. **Er is veel wetenschappelijke en beleidsmatige aandacht voor het Grebbedijk-proces**

De Grebbedijk staat al lange tijd in de wetenschappelijke en beleidsmatige belangstelling vanwege haar unieke kenmerken (een relatief korte dijk die een groot achterland beschermt). Er zijn veel wetenschappelijke verkenningen geweest die onder meer zijn gebruikt bij de invoering van de nieuwe risicobenadering en rond het concept Deltadijk. Dit heeft geleid tot vroegtijdige verkenningen rond de dijkversterking en innovatieve alternatieven voor dijkversterking en daarmee goed onderbouwde informatie, maar ook tot brede belangstelling vanuit zowel kennisinstituten en overheden als adviesbureaus. Deze brede belangstelling en vroegtijdige verkenningen hebben invloed op het huidige dijkversterkingsproces.

4. **De maatschappelijke en beleidsmatige context beïnvloedt het procesverloop**

Het natuurbeleid is voor de Grebbedijk erg bepalend (zie ook paragraaf 4.2.2 Verkenning). Daarom is het belangrijk om bij dijkversterking ook naar andere beleidsterreinen dan waterveiligheid te kijken. Om een proces goed te kunnen plaatsen is het verder van belang terug te kijken naar de maatschappelijke context waar eerdere projecten mee te maken hadden. Een fundamentele verandering in de beleidsmatige context heeft invloed op het verloop van een nieuw traject. Relevant zijn algemene ontwikkelingen in het waterbeleid, zoals een verandering in de financieringsstructuur van dijkversterkingen, maar ook veranderingen op andere beleidsterreinen, zoals natuur of ruimtelijke ordening. In de ruimtelijke planning en in het natuurbeleid heeft een vergelijkbare decentralisatie van nationaal naar regionaal (provincie) niveau plaatsgevonden als in het waterveiligheidsbeleid (waterschap).

4 Versterking Grebbedijk 2016-2018: Ruimtelijk Ontwerpen en Participatie

4.1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk van dit rapport benoemt twee belangrijke ontwikkelingen die relevant zijn voor RWS-ON en zijn partners die samenwerken aan een duurzame leefomgeving. Het gaat om een inhoudelijke verbreding ("integrale benadering") en een participatieve aanpak. Mede op basis van de gehouden interviews in de eerste fase van dit project en gesteund door eerder onderzoek en ervaring, hebben wij beide ontwikkelingen nader uitgediept en bestudeerd aan de hand van het project "Dijkversterking Grebbedijk". Daarbij is de nadruk gelegd op het "participatieve, ruimtelijke ontwerpproces" dat in dit dijkversterkingsproject is ingezet.

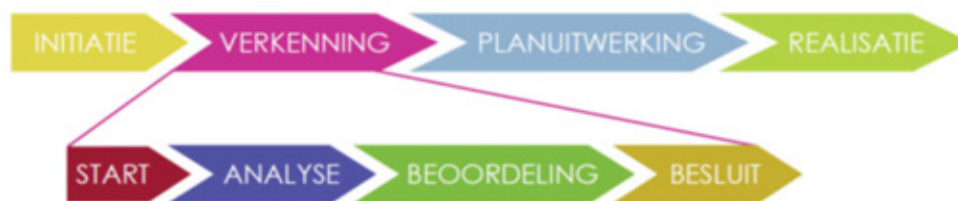
Bij de (voor)verkenning voor de Grebbedijk is expliciet gekozen voor een brede inhoudelijke "scope": naast de dijkversterking zijn vele andere direct of meer indirect aan het projectgebied gerelateerde (ruimtelijk-economische) vraagstukken en ambities in beschouwing genomen. Bovendien is daarbij expliciet inhoud gegeven aan een participatieproces, waarbij burgers, andere overheden, bedrijven en organisaties betrokken zijn. Het project Grebbedijk ontleent daaraan – in de wereld van werken aan waterveiligheid en duurzame leefomgeving – een voorbeeldige status. In zekere zin vormt het project Grebbedijk daarmee een HWBP-project waarmee – al dan niet vooropgezet en expliciet – leervoorwaarden van Ruimte voor de Rivier ingezet worden bij een HWBP-opgave.

Een nadere analyse van dit (ontwerpende) proces is relevant voor deze studie waarin nieuwe rollen, houdingen en aanpak van Rijkswaterstaat centraal staan. Dit hoofdstuk gaat in op het project Grebbedijk tot nog toe (vergelijk hoofdstuk 2), maakt een analyse van het (participatieve) ontwerpproces en eindigt met enige afsluitende waarnemingen en conclusies. Het hoofdstuk is gebaseerd op theoretische grondslagen, interviews met directbetrokkenen en bestudering van documenten, schetsen en kaarten uit de periode 2016 tot heden die voor het project zijn gemaakt.

4.2 Project Versterking Grebbedijk 2016-2018

4.2.1 Aanleiding, Voorverkenning en Gebiedsdialog

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, vormen de nieuwe waterveiligheidsbenadering en het daaruit voortvloeiende nieuwe normstelsel – vastgelegd met de Deltabeslissingen uit 2015 – de aanleiding de Grebbedijk opnieuw onder de loep te nemen. Dit heeft geleid tot het initiatief tot een Voorverkenning in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). In deze Initiatiefase (Figuur 4.1) is nagegaan in hoeverre er een waterveiligheidsprobleem aanwezig is bij de Grebbedijk en of deze zodanige prioriteit dient te hebben dat er een Verkenningsproject gestart dient te worden.



Figuur 4.1 Fasen in de HWBP-planning. De Voorverkenning maakt deel uit van de Initiatiefase.

In de Voorverkenning is bestaande en nieuwe informatie en kennis samengebracht. Uiteindelijk heeft dit – in jargon van het project – geleid tot vijf ‘bouwstenen’: rapporten waarin achtereenvolgens ‘waterveiligheid’ (Waterschap Vallei en Veluwe, 2017), ‘natuur’ (Alberts en Van der Sluis, 2017), ‘havenactiviteit, landbouw, infrastructuur en stadsontwikkeling’ (Gemeente Wageningen, 2017), ‘landschap, cultuurhistorie, archeologie, recreatie en toerisme’ (Veenstra, 2017) en ten slotte ‘duurzaamheid en circulariteit’ (Ecofys, 2017, ondersteund door Metabolic Amsterdam) zijn beschreven.

Naast het opstellen van deze documenten is tijdens de Voorverkenning een intensief proces gestart – aangeduid als “de gebiedsdialog” – met een zeer breed spectrum van bij het plangebied en omgeving betrokken actoren en overheden. Het doel hiervan is geweest om te onderzoeken in hoeverre andere ambities en ontwikkelingen zijn “mee te koppelen” met de opgave voor het verbeteren van de waterveiligheid. Het resultaat van deze insteek is dat er een heel breed palet benoemd is van onderwerpen die – mogelijk – raken aan of een relatie hebben met het dijkversterkingsproject. Een aantal voorbeelden illustreert de breedte van dit palet:

- het “uitwisselen” van industriehaven en jachthaven, onder andere ingebracht vanuit de gemeente Wageningen. Binnen de gemeente speelt al langer de gedachte om de bestaande industriehaven (dicht bij de binnenstad) ruimtelijk om te ruilen met de jacht- en recreatiehaven verder westelijk van de stad. Op die manier zouden stad en recreatiehaven – wellicht – beter van elkaar kunnen profiteren en hinderlijke bedrijvigheid verder van woongebieden af komen te liggen.
- het mogelijk maken van watergebonden recreatie (roeien, zeilen, zwemmen) buiten het zomerbed van de Nederrijn. Nu is dat gevaarlijk in verband met de interferentie met de beroepsvaart, de gevaarlijke stroming; of gewoon slecht mogelijk.
- het aanpakken van de onveilige verkeerssituatie op de Grebbedijk. Dit gaat vooral om het traject vanaf de haven richting Rhenen waar de menging van auto’s, motoren, fietsers en voetgangers tot onveilige en ongewenste situaties leiden.

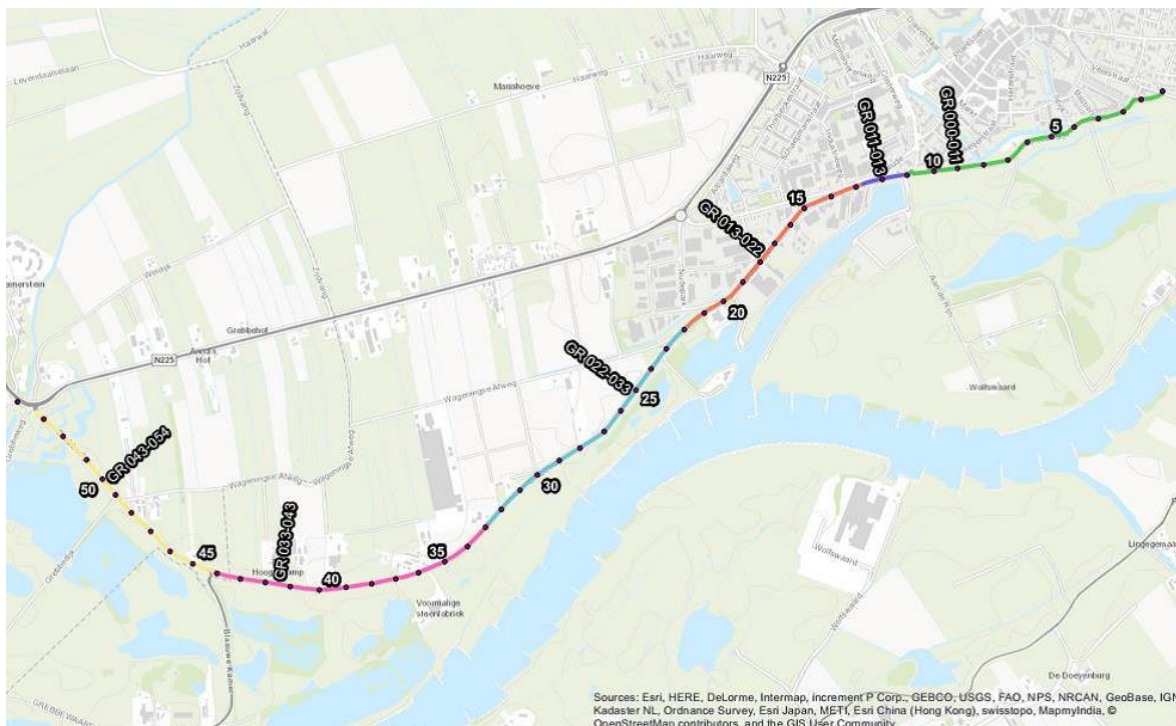
Naast het voeren van gesprekken met de direct aanwonenden, bedrijven en de betrokken bestuurlijke organisaties, is er in de zomer van 2016 – na een informatiebijeenkomst – de groep van zogenaamde “Dijkdenkers” geformeerd. Het gaat om mensen die hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in het project en actief mee willen denken over meekoppelkansen en omgevingskwaliteit. Hierbij hebben zich ondertussen ruim vijftig personen aangemeld. Het zijn soms individuen, maar soms ook mensen die verschillende organisaties of bedrijven vertegenwoordigen. De Dijkdenkers zijn ook betrokken geweest bij het opstellen van de bouwstenen in de Voorverkenning van het project.

Tijdens de Voorverkenning is duidelijk geworden dat de Grebbedijk niet voldoet aan de nieuwe normen en de dijk is daarmee onderdeel geworden van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (Kader 4.1).

Kader 4.1: Grebbedijk onvoldoende

De Grebbedijk is door het waterschap in de Eerste Veiligheidsbeoordeling als onvoldoende beoordeeld. De veiligheidsrapportage van de Grebbedijk concludeert op basis van het WBI2017 (wettelijk beoordelingsinstrumentarium 2017) dat het veiligheidsoordeel van de Grebbedijk (normtraject 45-1) voor de eerste beoordelingsronde ‘categorie D’ is: ‘de overstromingskans van het normtraject is veel groter dan de signaleringswaarde en de maximaal toelaatbare kans’. Het Rijk heeft dit oordeel overgenomen. De Grebbedijk staat met hoge prioriteit op het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) 2017-2022 om te zorgen dat de dijk gaat voldoen aan de geldende veiligheidsnorm. Het HWBP is een programma van Rijk en waterschappen en onderdeel van het Deltaprogramma. Het valt onder het uitvoeringsprogramma, het Deltaplan Waterveiligheid. Rijk en waterschappen hebben afgesproken om voor de aanpak van de verbeteringen de zogenaamde MIRT-systematiek te volgen met de volgende stappen: verkenning, planuitwerking en uitvoering.

Op basis van de waterveiligheidsanalyse zijn zes dijktrajecten onderscheiden (zie kaart en tabel in Figuur 4.2). De opgaven zijn in een tabel samengevat. Op het totaal van 5,5 km voldoet 4,5 km niet aan de normen. De dijk is vaak te laag (bij het gehanteerde overslagdebiet van 1 liter per seconde), er is een te groot risico op opbarsten en piping en ten slotte volstaan de macro-stabiliteit en de grasbekleding vaak niet. Kortom, er is dijkversterkingswerk aan de winkel.



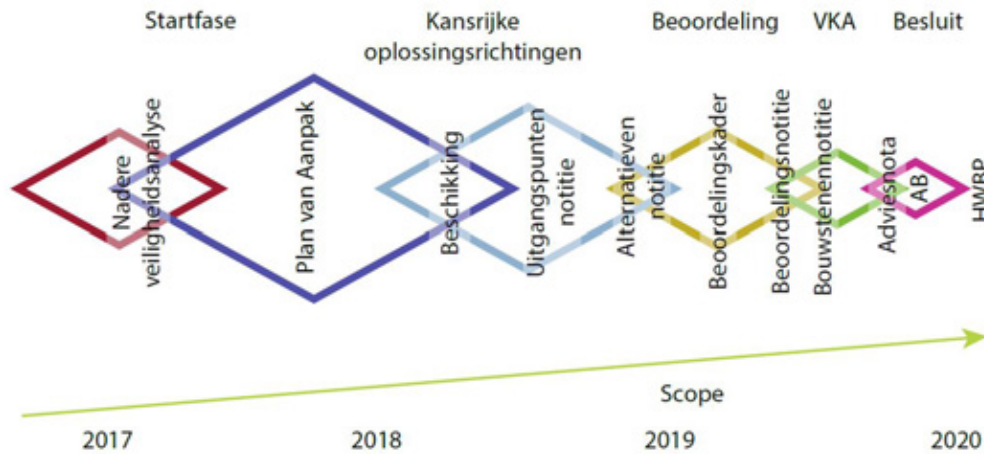
Dijkvak s	Dijkpaal	Overloop en overslag (1,0/m/s)	Opbarsten en piping	Macrostabiliteit binnenwaarts	Macrostabiliteit buitenwaarts	Stabiliteit Voorland	Microstabiliteit	Bekleding - Gras	Totaal
GR000-011	1 tm 11	O	O	O	O	V	G	O	O
GR011-013	12 tm 13	O	O	O	O	V	G	O	O
GR013-022 ⁶	14 tm 22	G	G	G	G	V	G	G	G
GR022-033	23 tm 27	O	O	O	O	V	G	O	O
	28	G	O	O	O	V	G	O	G
	29 tm 33	O	O	O	O	V	G	O	O
GR033-043	34 tm 43	O	O	O	O	V	G	O	O
GR043-054	44 tm 52	O	O	O	O	V	G	O	O
	53 tm 54	O	G	G	G	V	G	O	O
Onvoldoende [m]		4400	4300	4300	4300	0	0	4500	4500
Voldoende [m]		0	0	0	0	5400	0	0	0
Goed [m]		1000	1100	1100	1100	0	5400	900	900

Figuur 4.2 Indeling Grebbedijk in 6 dijkvakken en waterveiligheidsanalyse.

Een belangrijke 'hobbel' in het proces vormde de onzekerheid over de aard en omvang van de opgave. De technische onderzoeken die daarvoor nodig zijn, vragen veel tijd en leiden tegelijkertijd ook tot onzekerheden bij alle actoren over het verloop van het proces. Dit is een gegeven dat bij veel vergelijkbare HWBP-projecten wordt aangetroffen. Het leidt er ook toe dat initiatiefnemers soms (te) weinig duidelijkheid kunnen bieden aan betrokkenen. Hoe hier procesmatig op een goede manier mee om te gaan, is steeds een belangrijke vraag. Wachten met de omgeving te betrekken tot alles duidelijk (en in kannen en kruiken) is, is echter niet de oplossing. Vroege betrokkenheid is belangrijk voor gelijkwaardig overleg, zoals uit de interviews in hoofdstuk 2 bleek, en dus zit er weinig anders op dan in dat vroege stadium helder te communiceren dat er nog veel onzekerheden zijn. Het laten weten dat je het nog niet weet, wordt in de regel als betrouwbaar ervaren. Op het moment dat er wel kennis beschikbaar komt, is het zaak dit ook vlot met betrokkenen te delen.

4.2.2 Verkenning

De Voorverkenning is afgesloten met het opstellen van het “*Plan van aanpak dijkversterking Grebbedijk; verkenningsfase*” in 2017 (Waterschap Vallei en Veluwe et al., 2018). Deze Verkenning is erop gericht een Voorkeursalternatief (VKA) voor het project op te stellen. Dit VKA zal in 2020 verschijnen. Het werkproces en de globale planning van het project zijn in Figuur 4.3 weergegeven.



Figuur 4.3 Het werkproces en de globale planning van de Verkenning dijkversterking Grebbedijk. Einde 2020 wordt een besluit genomen over het Voorkeursalternatief.

Naast het uitvoeren van nadere studies en analyses bestaat het werkproces voornamelijk uit het stapsgewijs ontwikkelen van een (concept) voorkeursalternatief (Figuur 4.4). Twee tussenstappen zijn: het opstellen van zes “mogelijke oplossingsrichtingen” en drie “kansrijke alternatieven”.

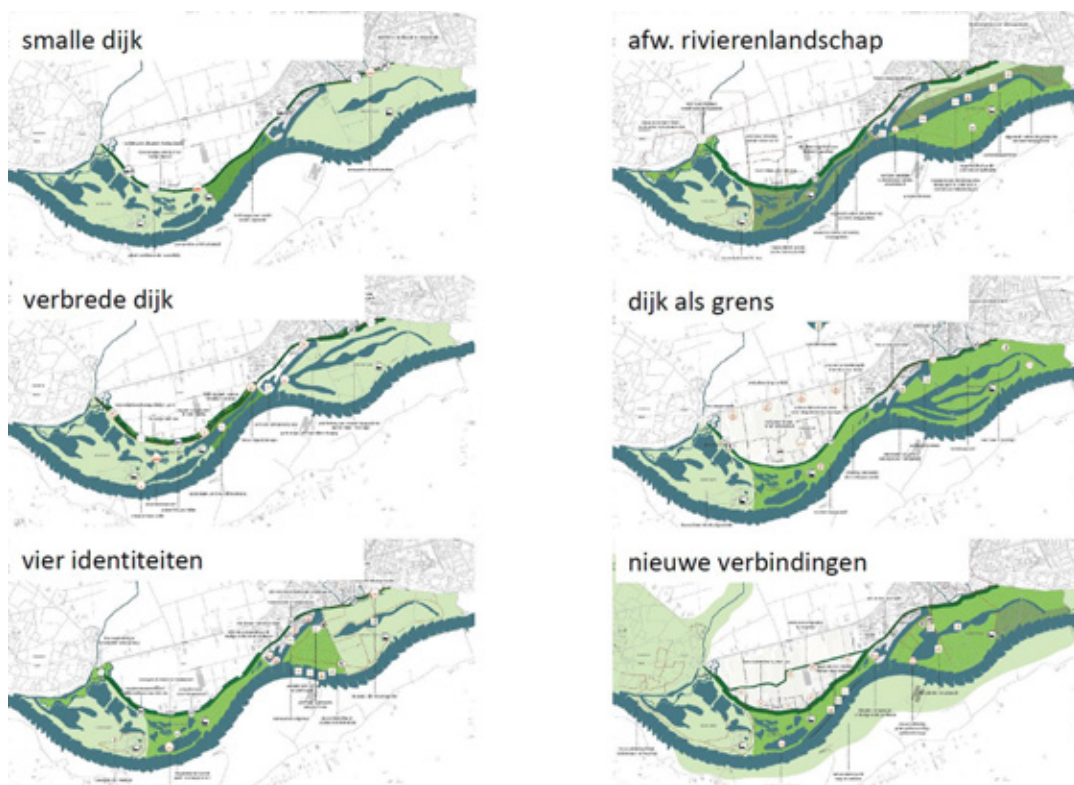


Figuur 4.4 Nadere studies, analyses en het “zeef-proces” voor dijkversterking Grebbedijk dat uiteindelijk leidt tot het opstellen van een Voorkeursalternatief.

Het schema van Figuur 4.4 spreekt van “integrale ontwerpessies”. Deze zijn in het proces onder meer ingezet om de stakeholders (bewoners, ambtenaren etc.) bij het proces te betrekken. In totaal zijn zeker elf ontwerpessies georganiseerd. Juist het intensief benutten van de methodiek van gezamenlijke ontwerpessies – waarmee goede ervaringen zijn opgedaan in het Ruimte voor de Rivier-programma – is een interessant gegeven. Op deze wijze is getracht naast de “formele” kennis vanuit de initiatiefnemers van het project ook kennis, inzichten en “gevoelens” mee te nemen en mee te wegen vanuit de omgevingspartijen. Het project Dijkversterking Grebbedijk ontleent daaraan zijn “voorbeeldfunctie” voor het HWBP-programma. Het is mede de reden dat wij in deze studie een accent hebben gelegd op de rol van het “ruimtelijk ontwerp” (zie ook de navolgende paragrafen).

Naast deze brede sessies kenmerkt de omgevingsgerichte opzet van het project zich door de vele andere vormen van interactie met betrokkenen. Er zijn in het begin een-op-een-gesprekken georganiseerd, er was een aparte avond voor bewoners van het landelijk gebied, er zijn meerdere inlooppmomenten gehouden, de notitie Reikwijdte en Detailniveau uit de MER-procedure is toegelicht bij een inlooppmoment, er is ieder jaar een grote informatieavond geweest (bij de start, bij de zes oplossingsrichtingen en bij de drie kansrijke alternatieven), er is drie keer een Dag van de Grebbedijk georganiseerd en specifiek voor de bewoners van de steenfabriek in de Plasserwaard (één keer) en de bewoners van de Havenstraat (twee keer) zijn aparte avonden georganiseerd. Dit naast de bijeenkomsten met de Dijkdenkers (zie paragraaf 4.2.1).

De zes “mogelijke oplossingsrichtingen” (Figuur 4.5) – opgesteld in 2017 – weerspiegelen de inhoudelijk zeer brede insteek van het proces. De eerste twee richtingen beperken zich nog tot de huidige dijk en een smalle of bredere strook daar direct omheen. Bij de andere richtingen vertaalt de “inhoudelijke verbreding” zich ook in een steeds groter ruimtebeslag. Dat is inherent aan de keuze om daarbij steeds meer andere ambities en ontwikkelingen te betrekken. Opvallend is dat in alle situaties de Plasserwaard (ongeveer in het midden van de dijk) is meegenomen. Hier ligt een nog niet gerealiseerde opgave voor natuurontwikkeling uit het NURG-programma (“Nadere Uitwerking Riviereengebied”; uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening). In alle gevallen is dit als een meekoppelkans, hoewel inhoudelijk verschillend uitgewerkt, meegenomen. Voor het opstellen van deze zes richtingen zijn bewoners via een eerste serie van ontwerpateeliers betrokken.



Figuur 4.5 De zes “mogelijke oplossingsrichtingen” weerspiegelen de oplopende breedte en daarmee ook het ruimtebeslag van de ambities en ontwikkelingen, naast die voor veiligheid.

[illegible]

Om de diverse omgevingspartijen nadrukkelijk en intensief te betrekken, zijn “ontwerpsessies” ingezet. Figuur 4.7 geeft een (beeld)verslag van een bijeenkomst op 1 mei 2018, waarbij verschillende mogelijke ingrepen en meekoppelmogelijkheden zijn besproken met vertegenwoordigers vanuit recreatie en natuur. Dit beeldverslag geeft een indruk van de wijze waarop Dijkdenkers en andere belanghebbenden betrokken zijn in het “trechter-proces” van zes mogelijke oplossingsrichtingen naar drie kansrijke alternatieven.

Gebiedsambities genoemd in de Voorverkenning die nu zijn afgefallen, zijn onder andere het realiseren van een nieuwe weg voor de ontsluiting van het Binnenveld, de aanleg van een roeibaan en het bouwen van een parkeergarage. Waterveiligheidsmaatregelen die buiten beschouwing blijven, zijn onder meer het over de gehele lengte van de dijk aanbrengen van een damwand in de dijk (te duur), het afzien van verhoging van de kruin (onvermijdelijk) of de aanleg van een kwelkade (geen ruimte).

Tijdens een tweede (publieks)bijeenkomst over de alternatieven (september 2018) is de in Figuur 4.6 getoonde versie van de kansrijke alternatieven gepresenteerd. Daarbij was er ook een mogelijkheid voor het publiek om te reageren op de ontwerpen en hierover vragen te stellen of zaken toe te voegen. Inmiddels – situatie december 2018 – is het proces richting het opstellen van het Voorkeursalternatief op gang gekomen. Een onderdeel daarvan is het opstellen van een “beoordelingskader” waarmee de plussen en minnen van de kansrijke alternatieven dan wel elementen daaruit beoordeeld gaan worden. Hiervoor wordt een beroep gedaan op de Dijkdenkers.



Figuur 4.7 Beeldverslag bijeenkomst met vertegenwoordigers vanuit “recreatie” en “natuur” op 1 mei 2018. Uit: Verslag bijeenkomst Natuur en Recreatie 1 mei 2018. Met poster.

4.3 Typering van het ontwerpproces van het project Versterking Grebbedijk

Alvorens in te gaan op de analyse van het participatieve ontwerpproces voor dijkversterking Grebbedijk, geven wij in paragraaf 4.3.1 een korte, theoretische typering van het begrip “ruimtelijk ontwerp”. Daarmee is ook het perspectief beschreven waarmee wij de fasen van Voorverkenning en Verkenning van het project “Versterking Grebbedijk” analyseren in paragrafen 4.3.2 en 4.3.3.

4.3.1 Wat is ruimtelijk ontwerp?

Bij het op brede wijze of “integraal” benaderen van complexe beleidsvraagstukken – zeker in het ruimtelijk domein – wordt veelvuldig gepleit voor een “ontwerpende aanpak” (De Jonge, 2009; Kempenaar, 2017; Van Buuren et al., in prep.). De functionaliteit van het ruimtelijk ontwerp als **methode** – in de praktijk en in het onderzoek in het ruimtelijk domein – ligt besloten in de lerende, cyclische benadering, in combinatie met het verbeelden van die opgaven en oplossingsrichtingen (zie ook Van den Brink et al., 2017). Op die manier helpt het ruimtelijk ontwerp bij het stapsgewijze zoekproces naar de mogelijke, waarschijnlijke en meest wenselijke oplossingsrichtingen (vergelijk De Jong, 1992; De Jonge, 2009). Ruimtelijk ontwerp is dan een middel voor richting zoeken op zowel de strategische als op de tactische en operationele beleidsniveaus (Kleefmann, 1984). Deze brede opvatting van ruimtelijk ontwerpen maakt deze methode met name geschikt voor de inzet bij zogenaamde *wicked problems* (Rittel en Webber, 1973): ongestructureerde problemen waarbij

weinig zekerheid is over adequate kennis en geen eenduidigheid bestaat over de normatieve koers voor de opgave(n) in kwestie. Een gezamenlijke leerstrategie is dan op zijn plek (Hisschemöller en Hoppe, 1995). Ontwerpprocessen met hun cyclische, zoekende karakter lenen zich bij uitstek om zo'n leerstrategie inhoud en vorm te geven (De Jonge, 2009; Van Buuren et al., in prep.).

De hedendaagse vraagstukken rond beleid en beheer van de (natte) infrastructuur laten zich als dergelijke complexe en ongestructureerde vraagstukken typeren. Deze complexiteit is ook van toepassing op ontwikkelingen die in dit rapport zijn aangeduid als "inhoudelijke verbreding" en een "participatieve aanpak" waar water- en infrastructuurbeheerders zich in toenemende mate voor geplaatst zien.

Kader 4.2: De Activiteiten in ontwerpprocessen (op basis van Lawson and Dorst 2009)

Formuleren:

- Onderzoeken van het onderwerp / probleem / de plek / het gebied
- Verzamelen, structureren en analyseren van informatie en kennis
- Cijfermatige analyse, (model)berekeningen
- Interpreteren en 'framen' van het onderwerp / probleem

Synthetiseren:

- Ontwikkelen van integrale ideeën, oplossingen en interventies
- Samenbrengen van verschillende perspectieven
- Abductief redeneren (wat zou kunnen)
- Creatief denken en logisch redeneren

Visualiseren:

- Uitdrukken van gegevens, gedachten en ideeën in woord en beeld
- Maken van kaarten, infographics, schetsen, aanzichten, doorsneden, teksten, grafieken, ...
- Tekenen (en schrijven)

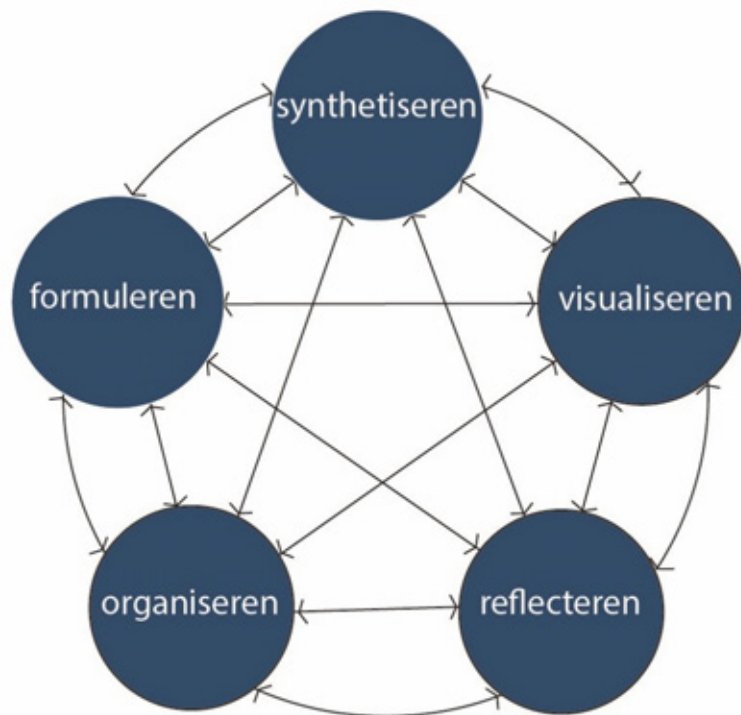
Reflecteren:

- Evalueren van gedachten, ideeën, formuleringen, verbeelding, ...
- Ontwikkelen en gebruiken van evaluatie criteria
- (Model)berekeningen van verschillende opties
- Systematische reflectie opties
- Kritische reflectie

Organiseren:

- Managen van het ontwerp-/atelierproces
- Overzicht hebben en aanvoelen wat nodig is
- Aanpassen planning en activiteiten en schakelen tussen activiteiten

Het is overigens van belang een onderscheid te maken tussen "*het ontwerp*" en "*het ontwerpen*". Het eerste duidt op een (fysiek) resultaat of tussenresultaat in de vorm van een voorstelling van een mogelijke, toekomstige ruimtelijke situatie; een plan. Het werkwoord (sic!) drukt de activiteit – beter "de reeks van activiteiten" – uit die gezamenlijk ontwerpprocessen omvatten. Deze verlopen cyclisch en iteratief, waarbij ingespeeld wordt op wat ontstaat en gebeurt (Schön, 1983; Cross, 2006; Lawson, 2005). Tijdens het ontwerpproces worden verschillende activiteiten ondernomen, die in vijf groepen zijn in te delen (vrij naar Lawson en Dorst, 2009): formuleren, synthetiseren, visualiseren, reflecteren en organiseren (zie Kader 4.2 en Figuur 4.8). Deze activiteiten komen in wisselende volgorde en samenstelling tijdens een ontwerpproces aan de orde. Welke activiteiten wanneer aan de orde komen, is in ieder ontwerpproces anders.



Figuur 4.8 De activiteiten behorende bij het ontwerpproces. Uit: Van Buuren et al., in prep, naar Lawson en Dorst, 2009.

Kortom, wij vatten “het ontwerpen” hier breder op dan de activiteit die leidt tot (het tekenen van) een al dan niet uitgewerkte plankaart. Het gaat om een scala aan activiteiten die elkaar afwisselen en dwarsverbanden met elkaar hebben, zonder dat daarbij van één specifieke, vooraf bepaalde volgorde sprake is. Bovendien kunnen ontwerpprocessen in verschillende fasen van beleidsvorming of uitvoering ook weer anders – in een andere volgorde of opeenvolging – plaatsvinden. Zie daarvoor het onderstaande hypothetische voorbeeld (Figuur 4.9).

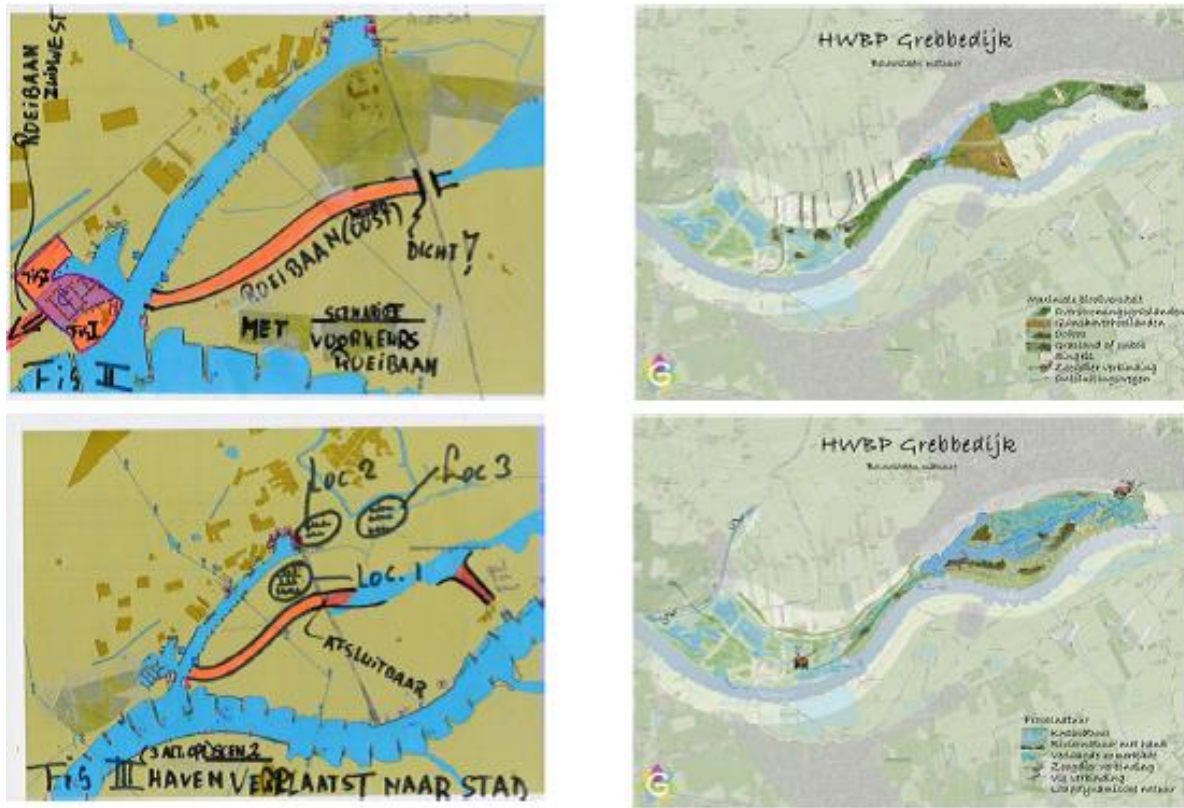


Figuur 4.9 Hypothetisch voorbeeld van de inzet en inhoud van verschillende ontwerpactiviteiten bij de opeenvolgende fasen van een planproces. Naar: Van Buuren et al., in prep.

Het model van Figuur 4.8 gebruiken wij bij de typering van het participatieve ontwerpproces voor de Grebbedijk. Daarbij gaan we met name in op het (ontwerp)proces; daar liggen wat ons betreft de belangrijkste leerpunten voor het doel van deze studie.

4.3.2 Het participatieve ontwerpproces tijdens de Voorverkenning en de Gebiedsdialog

Het doel om vele partijen te betrekken en daarmee ook vele inhoudelijke invalshoeken te identificeren, is in deze Initiatiefase van het project dijkversterking Grebbedijk goed geslaagd. Zoals in paragraaf 4.2 is beschreven, is er een rijk palet aan ambities en ideeën aangereikt. Een illustratie daarvan vormt Figuur 4.10 met daarin een bijdrage van de watersportvereniging (voor een roeibaan en een geul voor toegang tot de strang in de uiterwaard vanaf de Nederrijn) en twee modellen voor achtereenvolgens “maximale biodiversiteit” en “procesnatuur” in de uiterwaarden langs de Grebbedijk.

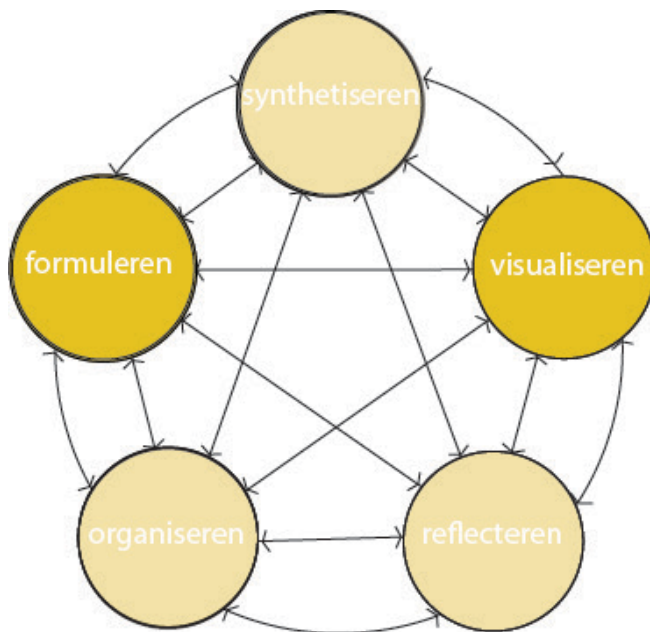


Figuur 4.10 Ideeën uit de brede gebiedsdialog voor watersport (links) en natuur (rechts) in de uiterwaarden.

Bezien we de verslagen en andere documentatie uit deze fase, dan valt op dat een groot deel van de bijdragen gericht is op wensen en ambities voor de uiterwaarden en veel minder op de waterveiligheidsopgave van de dijk zelf. Daarmee is een eerder gesignaleerde trend doorgezet. Tijdens een – zeer goed bezochte – bijeenkomst (februari 2016) nog vóór de officiële start van de Voorverkenning, georganiseerd door “Water Natuurlijk”, is dit al gebleken. De presentatie van de projectleider van het waterschap over de (aanstaande) noodzaak voor versterking leidde tot weinig respons. In de groepsgesprekken die daarna aan verschillende tafels werden gehouden, kwamen veel zaken aan de orde; vooral over de verdere ontwikkeling van de uiterwaarden. De dijkopgave zelf bleef daarbij onbesproken.

Gezien de aard en insteek van deze voorverkenning – het ophalen van mogelijke opties, ideeën en kansen voor meekoppelen met het project van de dijkversterking – is deze nadruk op de uiterwaarden niet vreemd. Tegelijkertijd kleeft er een risico aan: het eigenlijke doel van het project (waterveiligheid) kan uit beeld verdwijnen of er ontstaan bij “de omgeving” verwachtingen die in het vervolgproces niet gehonoreerd kunnen worden. In de volgende paragrafen komen we daarop terug. Het proces ten tijde van de Voorverkenning en Gebiedsdialog laat zich met het (ontwerp)schema typeren als in Figuur 4.11. Hoewel alle onderdelen van het proces in zekere mate aanwezig zijn, heeft de nadruk gelegen op de onderdelen “formuleren” en “visualiseren”. Veel energie is – door alle

deelnemers – gestoken in het beschrijven en onderzoeken van het gebied en het duiden van hetgeen in hun ogen het belangrijkste probleem is (beide aspecten van “formuleren”) en hoe deze – wellicht – met elkaar verbonden zouden kunnen worden. Vervolgens zijn er – meer “rijpe” of juist “groene” – voorstellen ontwikkeld en getekend om in beeld te brengen welke oplossingen men ziet voor de verdere ontwikkeling van het gebied. Men beperkt zich daarbij in belangrijke mate – inherent aan het hoofddoel van deze fase – tot die zaken die essentieel zijn voor de “eigen” doelen, wensen en ambities. Zoals ook uit de voorbeelden blijkt van de inbreng van de watersporters en de natuurliefhebbers (Figuur 4.10), gaat het daarbij nog niet om een synthese van de waterveiligheidsdoelen met doelen van andere belanghebbenden.



Figuur 4.11 Typering van de ontwerpactiviteiten uit de Voorverkenning en de Gebiedsdialoog: een nadruk op “formuleren” en “visualiseren”.

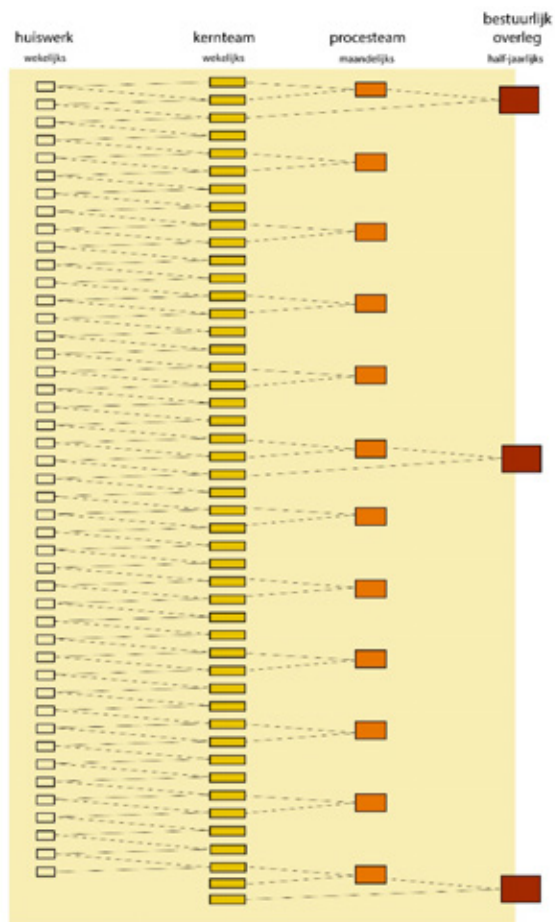
4.3.3 Het participatieve ontwerpproces tijdens de Verkenning

Voor het participatieve ontwerpproces tijdens de Verkenningsfase maken wij een onderscheid tussen het “inhoudelijke werkproces” (Figuur 4.12), vooral uitgevoerd door de experts en vertegenwoordigers van de betrokken ambtelijke organisaties, en het “participatieve werkproces” (Figuur 4.14) met alle andere betrokkenen, waaronder de groep van de “Dijkdenkers”.

Het inhoudelijke werkproces

Het inhoudelijke deel van het werkproces is sterk gestructureerd met vaste, wekelijkse en maandelijkse overleggen, waarmee ook de halfjaarlijkse bestuurlijke overleggen worden voorbereid en uitgewerkt (zie Figuur 4.12).

Het *kernteam* bestaat uit deskundigen van het waterschap en ingehuurd adviseurs en specialisten van verschillende bureaus. Zij komen wekelijks – op de dinsdagen – bij elkaar op het projectbureau op steunpunt “De Taats” van Rijkswaterstaat aan de Wageningse haven. Tijdens die bijeenkomsten vindt een intensieve samenwerking plaats tussen de verschillende betrokken experts en disciplines. Waar nodig nemen de betrokkenen “huiswerk” mee naar hun eigen kantoor waarvan de resultaten de week later weer worden gedeeld met andere leden van het kernteam. Bij het opstellen van de zes “mogelijke oplossingsrichtingen” en de drie “kansrijke alternatieven” lag in het werkproces een accent op de activiteiten van de landschapsarchitecten uit het kernteam. Nu de koers is ingezet richting het VKA, verschuift het accent meer in de richting van de waterveiligheidsopgave en naar de dijktechnici.

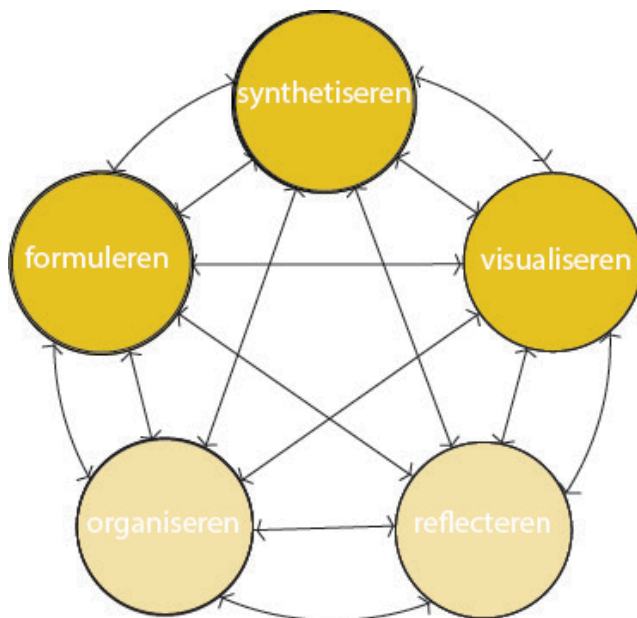


Figuur 4.12 Het "inhoudelijke werkproces" van dijkversterking Grebbedijk getypeerd: systematisch en met een intensieve interactie tussen "ruimtelijk" en "technisch" ontwerp en tussen ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van betrokken overheden.

Het *processteam* omvat de ambtelijk vertegenwoordigers van de verschillende betrokken overheden. Naast mensen van het Waterschap Vallei en Veluwe gaat het om ambtenaren van de gemeenten Wageningen en Rhenen (de gemeente Rhenen is via Wageningen betrokken), de provincies Gelderland en Utrecht, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer. Zij bespreken de grote lijnen van het project en verzorgen de doorwerking naar en uitwisseling met hun ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers.

Naast het systematische karakter van het inhoudelijke werkproces valt op dat dit gekarakteriseerd wordt door een intensieve interactie tussen wat wij noemen "het ruimtelijk ontwerp" en het "technisch ontwerp". Daarmee doelen we op de nauwe samenwerking tussen de landschapsarchitecten en de (civiel)technische specialisten in het kernteam. Een samenwerking waarbij het analyseren en structureren van brede kennis van (de opgaven in en ambities voor) het gebied – vanuit het perspectief van én waterveiligheid én ruimtelijke ontwikkelingen – centraal staan en waarbij mogelijke of denkbare integrale ontwikkelingsperspectieven voor het gebied worden ontwikkeld en verbeeld.

Bij dit inhoudelijke werkproces past dan ook de typering van Figuur 4.13: met duidelijke accenten op activiteiten "formuleren", "synthetiseren" en "visualiseren". De andere activiteiten zijn ook terug te vinden, maar hebben vooralsnog minder nadrukkelijk aandacht gekregen. De verwachting is dat die bij het maken van de voor het VKA noodzakelijke keuzes meer aan de orde zullen komen in dit inhoudelijke werkproces.



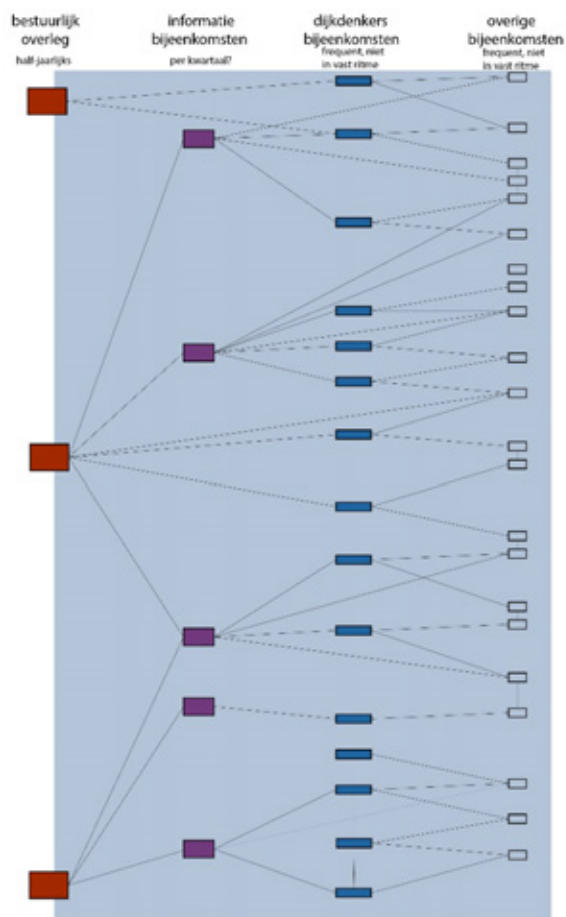
Figuur 4.13 Typering van de ontwerpactiviteiten uit het "inhoudelijke werkproces" van de Verkenningfase: een nadruk op "formuleren", "synthetiseren" en "visualiseren".

De uitwerking van het brede palet aan wensen, ideeën en ambities in eerst de zes "mogelijke oplossingsrichtingen" en daarna de drie "kansrijke alternatieven", zijn de belangrijkste resultaten van de intensieve, interdisciplinaire samenwerking. Een dergelijke "ruime" en tegelijkertijd ook "ruimtelijke" inhoudelijke oriëntatie is voor dijkversterkingsprojecten zeker geen *business as usual*. Veel dijkversterkingsprojecten zijn (en worden) aangepakt als een "lijnopgave", waarin het primaat ligt bij het oplossen van de (technische) waterveiligheidsopgave via dijkversterking. Natuurlijk wordt daarbij – zeker sinds de discussies over dijkversterkingsprojecten in de jaren 70 en 80 en onder invloed van de Commissies Becht (1975) en Boertien (1993) – ruimer gekeken. Maar de insteek voor HWBP-projecten is overwegend "technisch" en (ook in ruimtelijke zin) overwegend "smal".

De ateliermeester van het Grebbedijkproject en de landschapsarchitect geven aan dat zij op verzoek van projectleiding en opdrachtgever op deze brede doelstelling en de gebiedsgerichte benadering hebben aangestuurd. Een benadering die – mede als 'les' van het Ruimte voor de Rivier-programma – steeds vaker wordt bepleit voor de HWBP-projecten die de laatste jaren zijn gestart. Zie bijvoorbeeld het advies van het College van Rijksadviseurs (CRa) over de Lange Termijn Ambitie Rivieren (College van Rijksadviseurs, 2018). In de eindconclusies van deze studie komen we hierop terug. Door samen op te trekken, ontstaat de kans om tegelijkertijd aan verschillende opgaven te werken en daarmee – mogelijk – efficiënter verschillende doelen en meer kwaliteit(en) te kunnen realiseren.

Het participatieve werkproces

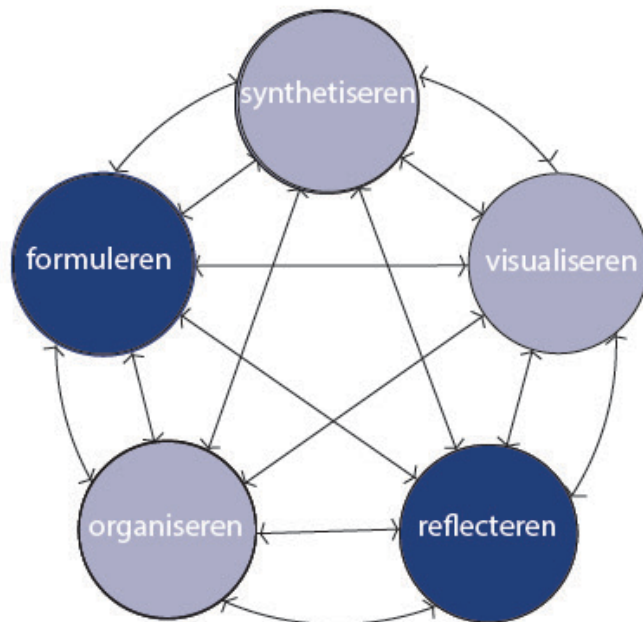
Het brede participatieve proces uit Voorverkenning en Gebiedsdialoog heeft in de Verkenning van het project Grebbedijk een vervolg gekregen. Ook hier is sprake van een zeer intensief proces, waarbij naast de Dijkdenkers allerlei andere groepen en individuen betrokken zijn. Figuur 4.14 geeft een typering van dit werkproces. Vergeleken met het inhoudelijke spoor, is dit minder strak uitgelijnd met bijeenkomsten op vaste tijdstippen of met vaste tussenpozen. Deze werkwijze is een bewuste keuze geweest, mede tot stand gekomen op verzoek van de groep van de Dijkdenkers die bij voorkeur een meer flexibele wijze van betrokkenheid wenste. Naast de bijeenkomsten met en voor de Dijkdenkers zijn in dit verband ook andere bijeenkomsten en gesprekken gevoerd. Zo zijn voorafgaand aan de algemene publieks-informatiebijeenkomst waar de "kansrijke alternatieven" zijn gepresenteerd, individuele gesprekken met bewoners van de dijk gevoerd. Zo hebben zij de daaraan ten grondslag liggende (nieuwe) informatie en keuzes te horen gekregen voor dit breed bekend werd gemaakt. Zij hebben bij die gelegenheid ook hun reacties aan de vertegenwoordigers van het projectteam mee kunnen geven. Ten slotte heeft de organisatie een tiental "inloopmomenten" georganiseerd, waarbij geïnteresseerden hun op- en aanmerkingen konden melden op de werkplek van het project op De Taats.



Figuur 4.14 Het "participatieve werkproces" van dijkversterking Grebbedijk getypeerd: intensief en gericht op verschillende individuen, de Dijkdenkers en het brede publiek.

Net als bij het "inhoudelijke werkproces" zijn er lijnen van het participatieve proces naar de halfjaarlijkse bestuurlijke bijeenkomsten. In eerste instantie vervulden de projectmanager en de omgevingsmanager van het project een belangrijke rol in de informatie-uitwisseling tussen het inhoudelijke en het participatieve proces. Na verloop van tijd ontstond bij de projectleiding de wens om een onafhankelijke voorzitter aan te stellen voor de groep van Dijkdenkers; de Dijkdenkers zelf waren daarvan aanvankelijk geen voorstander. Sinds april 2018 is een voorzitter benoemd voor de Dijkdenkers die bij het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg aanwezig is.

Een "terugkoppeling" uit de gelederen van de Dijkdenkers vormt een vast onderdeel van het bestuurlijk overleg. De voorzitter van de Dijkdenkers geeft in die overleggen – naar eigen zeggen – een overzicht van alle standpunten die in de bonte verzameling van personen en groeperingen die de Dijkdenkers vormen, naar voren gebracht worden. Deze voorzitter geeft een typering van het participatieve werkproces zoals weergegeven in Figuur 4.15. In het proces overheerst – naast het formuleren zoals in de Voorverkenning – de gerichtheid op "reflecteren". Vanuit het projectteam worden nieuwe informatie en (aanzetten voor) alternatieven aangedragen waarop de verschillende participerende personen en groepen kunnen reageren. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop de Dijkdenkers zijn gevraagd een "beoordelingsmatrix" in te vullen.



Figuur 4.15 Typering van de ontwerpactiviteiten uit het "participatieve werkproces" van de Verkenningfase: een nadruk op "formuleren" en "reflecteren".

Met die beoordelingsmatrix zijn de voorliggende drie "kansrijke alternatieven" op verschillende criteria gescoord/beoordeeld. De rol van de Dijkdenkers – en andere participanten – bij het formuleren van voorstellen (de "synthese") is naar oordeel van de voorzitter onderbenut gebleven. Deze waarneming heeft mogelijk te maken met het moment waarop de voorzitter van de Dijkdenkers zijn werk is gestart: het einde van het werkproces voor het opstellen van de "kansrijke alternatieven". Bewoners van de dijk zijn van begin af voor een-op-een gesprekken benaderd. Zo zijn bewoners wel betrokken. In een latere fase zijn ook in kleine gezelschappen buiten de Dijkdenkers bewoners betrokken.

Opvallend in dit "participatieve spoor" van het project is de sterke nadruk op de inrichting van de uiterwaarden en de gelijktijdig beperkte aandacht voor de waterveiligheidsopgave van de Grebbedijk zelf. Blijkbaar vertrouwt de omgeving er zonder meer op dat het Waterschap dit goed zal regelen. De belangrijkste discussies spelen zich af rond de vraag of en hoe vormen van recreatief gebruik – met name waterrecreatie: roeien, zeilen, zwemmen – zich laten verenigen met de belangen van natuur. De status van de uiterwaarden als Natura 2000-gebied stelt flinke beperkingen aan dat type recreatie; de pleitbezorgers van de natuur brengen dat standpunt sterk naar voren. Het lijkt er dan ook op dat het participatieve debat over de Grebbedijk overschaduwd wordt door een conflict tussen "natuur" en "(water)recreatie". Verder is er veel aandacht voor het herinrichten van de "driehoek van Bruil" (het deel van de uiterwaard aan de zuidzijde van de Wageningse Haven waar o.a. het bedrijf Bruil is gevestigd). De verkeerssituatie op de Grebbedijk en de dijkversterking nemen een veel minder prominente rol in.

4.4 Analyse van het ontwerpproces van het project Versterking Grebbedijk

4.4.1 Brede insteek of lijnopgave

De brede inhoudelijke insteek van het project is een bewuste keuze geweest. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, heeft dit geleid tot een heel rijk geschakeerd palet van onderwerpen, wensen, ontwikkelingen, doelen en ambities dat aan de orde is gesteld. Wij constateren dat de aandacht voor de aanleiding, de kern van het project – **de dijkversterking zelf** – op de achtergrond geraakt is.

Dit blijkt uit de (tussen)producten van het ontwerpproces tot dusverre, de (verslagen van) bijeenkomsten en de resultaten van de gesprekken die wij met betrokkenen hebben gevoerd. Dat geldt zeker voor het deel van het proces waarin vertegenwoordigers van alle actoren – de eerder genoemde Dijkdenkers – betrokken zijn. De debatten en gesprekken gingen vooral over het al dan niet toelaten van recreatieve activiteiten in de uiterwaarden. De Natura 2000-status van het gebied valt volgens sommigen alleen te combineren met extensieve vormen van recreatie, zoals wandelen en genieten van de natuur. De zoektocht naar veilige vormen van waterrecreatie door de watersportverenigingen staat daarmee op gespannen voet. Beide groepen weten zich in dit proces sterk te manifesteren. Andere geluiden worden minder sterk naar voren gebracht.

Ook binnen het inhoudelijke ontwerpproces kunnen we de trend van het benadrukken van het brede spoor ten opzichte van aandacht voor de dijkversterking waarnemen. Volgens de betrokken landschapsarchitect was het werk in het begin vooral gericht op het samenbrengen van zo veel mogelijk ambities, wensen en ontwikkelingen vanuit de verschillende actoren. Pas medio 2018 begint de aandacht geleidelijk meer te verschuiven naar de meer technische “lijnopgave” van de dijk zelf.

Uit de analyse van het ontwerpproces komt naar voren dat:

- op het scharnierpunt tussen de voorverkenning en de verkenning het formuleren van een duidelijke reikwijdte belangrijk is;
- een goede verbinding tussen het inhoudelijke en participatieve spoor in het ontwerpproces cruciaal is.

Deze bevindingen lichten we in de volgende paragraaf verder toe. We komen erop terug in de eindconclusies en aanbevelingen van deze studie (hoofdstuk 5).

4.4.2 Het vaststellen van de “reikwijdte” en de “draagvlak-paradox”

De “reikwijdte” of “scope” geeft aan wat de aard, omvang en beperkingen van een project zijn. Daarmee is aangegeven wat een project tot stand moet brengen, maar ook wat daarbuiten valt. Rijkswaterstaat besteedt hieraan – indachtig de aanstaande invoering van de Omgevingswet en daarbij verschuivende rolopvattingen – aandacht in het project “Scope Challenge”.¹² Het hoofddoel daarvan is een antwoord te geven op de vraag: *Hoe zorg je in een project voor meer wendbaarheid ten aanzien van de scope, terwijl je tegelijkertijd je opgave blijft realiseren?*

De aandacht voor dit aspect is mede terug te voeren op (een deel van) de successen van het programma Ruimte voor de Rivier. De projecten in dit programma hadden alle een duidelijke reikwijdte in de vorm van een taakstelling (in dit geval centimeters waterstandverlaging), een inhoudelijke koers in de vorm van een type rivierverruiming (uiterwaardmaatregel, dijkverlegging, ontpoldering, hoogwatergeul etc.), een afgebakend gebied en een duidelijk budget in geld en tijd. Een speciale uitvoeringsorganisatie van Rijkswaterstaat – de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier – zag toe op die “scope”. Binnen deze heldere voorwaarden was er veel vrijheid en flexibiliteit voor hoe, door wie en met wie, het project uitgewerkt en uitgevoerd kon worden. In sommige gevallen zijn daarbij ook zogenaamde “omwisselbesluiten” vastgelegd: vanuit het Rijk is een type maatregel in het programma opgenomen, maar de (regionale) gebiedspartijen konden tot andere rivierverruimingsmaatregelen besluiten als zij zorg droegen voor het realiseren van de doelstellingen en het aandragen van noodzakelijke aanvullende middelen. Bij het project Reevediep (by-pass Kampen) is de optie van het omwisselbesluit ook daadwerkelijk gebruikt.

Het project Grebbedijk is breed ingestoken en er is veel input over wensen en ambities van de stakeholders gevraagd. Dit kan verwachtingen scheppen. Daarom is het belangrijk om vanaf het begin heel duidelijk de “reikwijdte” van een project aan te geven, ook voor het gebied buiten de dijk zelf. Overigens vergeten sommige stakeholders gaandeweg (het langjarige) proces de aangegeven reikwijdte en raken teleurgesteld als hun ideeën of belangen toch niet kunnen worden meegekoppeld. Voor het Grebbedijk project was het **een bewuste keuze** om breed te beginnen (dus inclusief het gebied buiten de dijk zelf) om “al werkende” tijdens het proces goede en heldere keuzes te maken. Juist de brede insteek bij aanvang van het project maakt het mogelijk om direct bij de aanvang van

¹² <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2018/05/scope-challenge-op-zoek-naar-wendbaarheid-in-projecten.aspx>

een project naast overeenkomsten ook verschillen tussen betrokken actoren aan het licht te brengen. Dat kan het best direct aan het begin gebeuren, zodat de kans kleiner wordt dat het vervolgproces stagneert wanneer die verschillen zich “ineens” manifesteren. Bij het Grebbedijkproject werd dus de scope stap voor stap tijdens het verder uitwerken van het project vastgesteld.

Bij vergelijkbare projecten vormde de “open benadering” echter een risico, vooral omdat verschillende groepen actoren verschillend omgaan met verwachtingen. Wellicht zou het – achteraf gezien – goed zijn geweest wanneer van meet af aan de **brede reikwijdte** meer nadrukkelijk zou zijn vastgelegd in de project-scope. Dat had een goede basis kunnen vormen voor een ruime, mede op ruimtelijke kwaliteit gerichte insteek van het project als expliciet doel. Binnen de bij het project betrokken bestuurlijke organisaties bestond daarvoor evenwel onvoldoende draagvlak. Wel dient hier te worden opgemerkt dat in het bestuurlijk overleg van 11 mei 2016 door de bestuurders is *ingestemd* met de brede aanpak, waarin naast de dijk zelf ook het verkennen en mogelijk maken van de ambities van de andere partners via een uitgebreid omgevingsproces centraal stond.

Verwachtingen?

De combinatie van een niet uitgesproken “reikwijdte” en een brede insteek van een project kan grote verwachtingen wekken bij betrokkenen. Hun thema’s of doelstellingen worden opgehaald en krijgen een plek in het project. Mensen voelen zich gehoord. Het is bekend uit andere processen dat hiermee ook het gevoel ontstaat dat bij de uiteindelijke uitvoering van werken voor het project die onderwerpen ook daadwerkelijk meegenomen gaan worden.

Hier speelt een belangrijk punt. Het project Grebbedijk is onderdeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma waarin doelen, financieringsmogelijkheden, verantwoordelijkheden en tijd scherp geformuleerd en beperkt zijn. Het doel is bijdragen aan waterveiligheid; een brede, tweede doelstelling zoals in het Ruimte voor de Rivier-programma is er niet. De financiën zijn krap voor het gestelde doel, zoals de slogan “sober en doelmatig” uitdrukt. Er is vanuit het HWBP-programma “geld voor hoogwaterveiligheid”; niet voor “natuur” of “waterrecreatie”. Het waterschap gaat (buiten de “vrijwaringszones” van de dijk) niet over de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in de uiterwaarden of aan de binnenzijde van de dijk. Het tijdspad van de afzonderlijke HWBP-projecten is maar net voldoende om tijdig aan de normen voor waterveiligheid te kunnen voldoen.

Dit zijn evenzovele hindernissen die overwonnen dienen te worden om het precaire evenwicht tussen het betrekken van verschillende thema’s, de verwachtingen van de betrokkenen en de reële mogelijkheden van het project te bewaren. De brede publieke discussie over het Grebbedijk project met de grote focus op – het dispuut tussen “natuur en recreatie” in – de uiterwaarden kan wijzen op hoge verwachtingen bij – zeker een deel van – de betrokken actoren. Deze situatie vraagt om een heldere aanpak en strategie, waarin het omgaan met tegenstrijdige verwachtingen en doelen – die zich altijd bij dit type complexe projecten voordoen – een belangrijke rol speelt.

Uiteindelijk gaat het project “dijkversterking Grebbedijk” niet over de inrichting van de uiterwaarden, maar over het versterken van de dijk en het benutten van “meekoppelkansen” daarbij. Het is nog de vraag of alle betrokkenen binnen het strakke tijds kader van het HWBP-project hun aanvankelijke enthousiasme voor het verbinden van ambities in het vervolg willen voortzetten. Reeds het verkrijgen van de (financiële) middelen vanuit het HWBP-programma voor de brede aanpak van het project vergde lastige discussies; maar dat is er uiteindelijk wel gekomen. Juist nu breekt de fase aan – de keuze voor het Voorkeursalternatief – dat echt “harde besluiten” genomen moeten worden. Voor een integrale gebiedsontwikkeling van rivier, uiterwaard, dijk en binnendijks gebied lijken de sporen nog te ver uiteen te liggen. Natuurlijk neemt dat niet weg dat er raakvlakken zijn; zo is graven in de uiterwaarden voor welk doel dan ook interessant voor het leveren van klei voor de dijkversterking.

Ondertussen – situatie begin 2019 – is wel duidelijk geworden dat de brede benadering vruchten begint af te werpen. Inmiddels zijn verschillende beleidssporen gestart om een aantal van de thema’s rond het gebruik en de inrichting van de uiterwaarden uit te werken. Deze thema’s zijn als afzonderlijke trajecten naast – maar in goede onderlinge afstemming en verbinding met – de dijkversterking opgepakt. Het project Grebbedijk heeft daarvoor de aanzet gegeven, maar kan zich daardoor nu weer beter invoegen in de sobere HWBP-standaarden.

Draagvlak-paradox?

Nauw verweven met het vorige punt is het punt van het verkrijgen, maar vooral ook behouden van voldoende draagvlak bij betrokkenen.

Een brede insteek leidt tot betrokkenheid van veel mensen en organisaties. Men voelt zich uitgenodigd om mee te denken aan of over het project. Er is ruimte voor het inbrengen van verschillende, eigen ideeën en opvattingen. In het geval van de Grebbedijk getuigt bijvoorbeeld de grote groep van 40 tot 50 Dijkdenkers van waardering voor een dergelijke aanpak. Waardering kun je – met enige voorzichtigheid – ook opvatten als een vorm van positieve betrokkenheid en als draagvlak voor het project.

Het paradoxale zit hem evenwel in het punt rond de – mogelijk te hoge – verwachtingen die een brede benadering kunnen wekken, zoals hiervoor aangegeven. Als die verwachtingen – naar het oordeel van betrokkenen – niet of nauwelijks gerealiseerd kunnen worden, zullen er mensen teleurgesteld raken. De teleurstelling kan omslaan naar een negatief oordeel, met verlies van vertrouwen en verlies van draagvlak voor het project als mogelijke gevolgen.



The screenshot shows the Petities.nl website. At the top, there is a green header with the Petities.nl logo and a search bar. Below the header, there is a main section titled 'Bewonersbelangen bij versterking Grebbedijk' with 121 signatures. The text describes the petition and lists five demands: 1. Geen verhoging, liever verbreding, 2. Verbreding buitendijks, 3. Transparante besluitvorming, 4. Behoud kwaliteit uiterwaarden, 5. Onafhankelijk projectteam. Below this, there is a form to sign the petition, including fields for Name, E-mailadres, and Woonplaats, and a checkbox for public visibility. A blue button labeled 'Ik onderteken deze petitie' is at the bottom of the form.

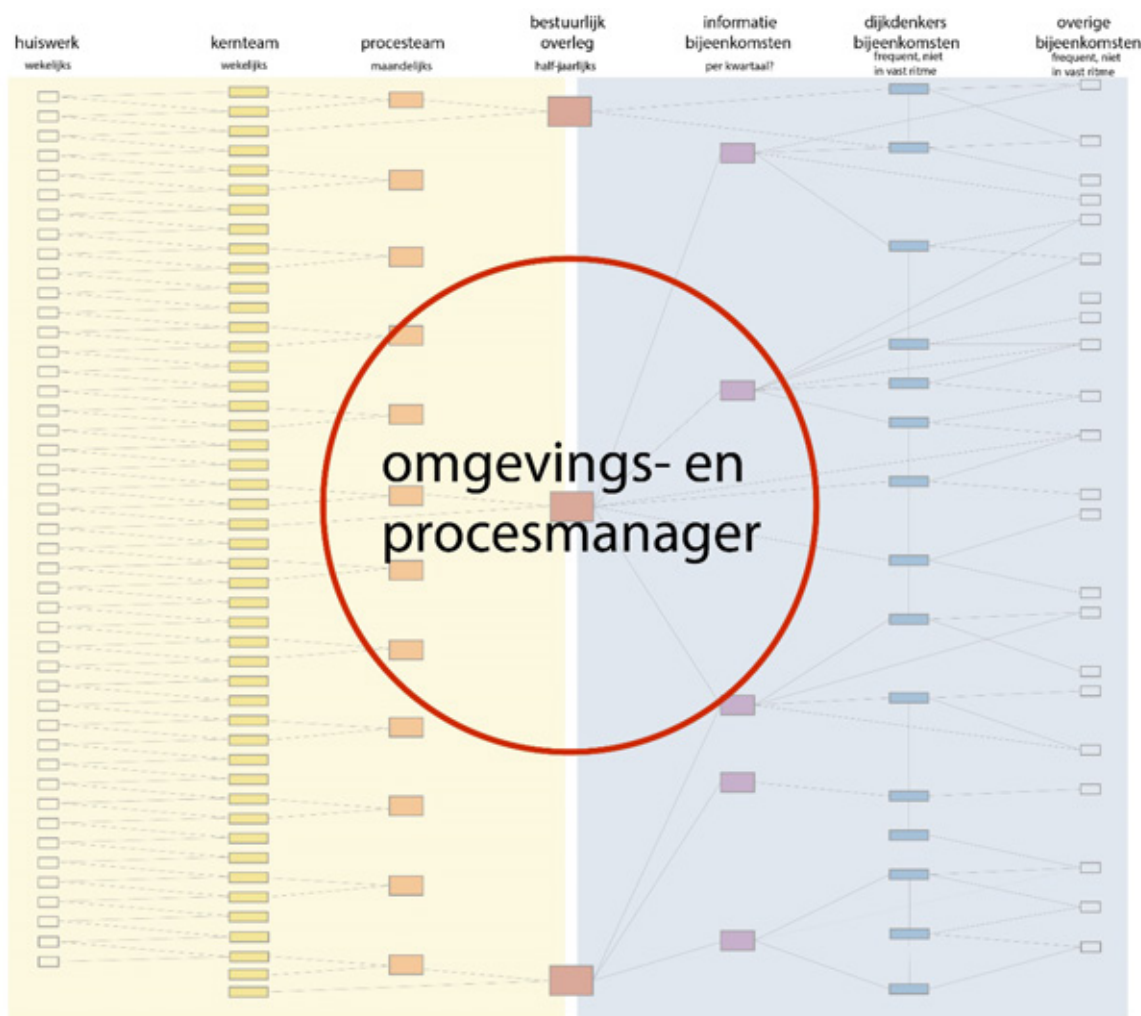
Figuur 4.16 De petitie over het project, een initiatief van een deel van de bewoners van de Grebbedijk.

In het geval van het Grebbedijk tekent zich een dergelijke ontwikkeling af. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de petitie die een deel van de dijkbewoners is gestart (Figuur 4.16). De indieners van de petitie geven aan dat “de aanstaande dijkverzwaring ingrijpende gevolgen heeft voor onze woon- en leefomgeving en wij menen dat onze wensen voor herinrichting van de dijk nadrukkelijk de aandacht verdienen van het gemeentelijk en provinciaal bestuur”. Het lijkt erop dat de brede discussie, over “natuur of recreatie” in de uiterwaarden in het participatieve proces de stem van de (andere) bewoners heeft overschaduwd. Er worden daarbij harde noten gekraakt in de richting van de projectorganisaties, vandaar het pleidooi voor een “transparante besluitvorming” en een “onafhankelijk projectteam”.

Hierbij moet aangetekend worden dat bij het aanbieden in januari 2019, de opstellers aangeven dat de petitie erop gericht is het brede en transparante proces uit de voorgaande fasen een vervolg te geven. Er lijkt daarmee een zeker "toonverschil" te zijn tussen het moment van indienen van de petitie in het najaar van 2018 (nogal scherp en met een zeer kritische ondertoon) en het moment van aanbieden in 2019 (met een beroep op het stevig voortzetten van de aanpak uit de voorgaande fasen). De intensieve, maar ook inhoudelijk gedifferentieerde betrokkenheid van "de omgeving" blijkt uit de andere acht brieven, tegenpetities en memo's die de projectorganisatie en de bestuurders aangeboden hebben gekregen. Dat maakt duidelijk dat de omgeving pluriform en beweeglijk is. De omgeving bestaat uit individuen en groeperingen met verschillende belangen, meningen en kennisniveaus en al dan niet wisselende coalities tussen die partijen. Het zorgen voor en behouden van "draagvlak" vergt dan ook continue aandacht en een brede en intensieve communicatie-inspanning.

4.4.3 De verbinding tussen "inhoudelijk" en "participatief" ontwerpen

In paragraaf 4.3 zijn typering en gegeven van de inhoudelijke en participatieve ontwerpssporen in het project dijkversterking Grebbedijk. Hier staat de vraag centraal hoe en hoe intensief de uitwisseling tussen beide sporen is geweest. Op basis van de gesprekken en de documenten van het project blijkt dat die uitwisseling in overwegende mate tot stand gekomen is via de omgevings- en projectmanager van de Grebbedijk (Figuur 4.17).



Figuur 4.17 De uitwisseling van de werksporen van het "inhoudelijk" en het "participatief" ontwerpproces is in belangrijke mate tot stand gebracht via de omgevings- en de projectmanager.

De ateliermeester en de betrokken landschapsarchitect – die in het ontwerpen van de oplossingsrichtingen en alternatieven een inhoudelijke hoofdrol hebben gespeeld – geven respectievelijk aan “*nauwelijks*” of “*weinig*” bij de sessies van Dijkdenkers of met andere niet-bestuurlijk belanghebbenden aanwezig te zijn geweest. Wel zijn zij intensief gevoed door de omgevingsmanager en de projectmanager die steeds de gesprekken met die actoren hebben gevoerd. De opmerking van de voorzitter van de Dijkdenkers dat die groep mensen vooral “ter toetsing” is ingezet en naar zijn oordeel (te) weinig bij het formuleren van samenhangende oplossingsrichtingen sluit bij die waarneming aan. De projectmanager van het project geeft overigens aan deze waarnemingen van de genoemde personen niet te delen.

Er zijn in de afgelopen jaren – ook in het Ruimte voor de Rivier-programma en bij verschillende andere HWBP-projecten – ruime en gunstige ervaringen opgedaan met het hiervoor organiseren van een- of meerdaagse “ontwerpateliers”. Illustraties daarvan vormen de activiteiten van het zogenaamde Delta-Atelier dat in de begin periode van het Deltaprogramma vanuit het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu is georganiseerd. Meer recente voorbeelden vinden we bij de discussie rond de Energietransitie: als onderdeel van het opstellen van de Regionale Energie Strategieën zijn vanuit Atelier X van het Rijk (nu ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken) “Energie Ontwerpateliers” tot stand gekomen. De “ontwerpde aanpak” is daarbij een succesvolle methodiek gebleken voor het verkennen van opgaven en het aandragen van oplossingsrichtingen daarvoor (zie bijvoorbeeld Van Buuren et al., in prep.). Min of meer vast omschreven methoden voor dergelijke ontwerpateliers vinden we onder de aanduiding “Ontwerp Charettes” (zie bijvoorbeeld: Condon, 2008; Roggema, 2013) en “Schetsschuit” (Dienst Landelijk Gebied, 2011).

Terwijl alle door ons gesproken betrokkenen aangeven dat zij veel waardering hebben voor de inzet en intensieve betrokkenheid van de omgevings- en projectmanager, is hier naar onze inschatting toch sprake van een kwetsbaar punt in het proces. Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd, lijkt het erop dat de interactie tussen beide sporen wellicht te veel afhankelijk is geworden van twee personen. De projectleider van het Grebbedijkproject geeft overigens aan het niet eens te zijn met deze constatering over de kwetsbaarheid van de link tussen beide delen van het proces: bij veel van de Dijkdenkersbijeenkomsten en alle ontwerpateliers zijn vertegenwoordigers van alle partners aanwezig geweest.

Toch schatten wij deze situatie in als een risico voor het project. Ondanks de inzet van de “verbindingsofficieren” lijkt deze werkwijze weinig institutioneel, dat wil zeggen, integraal onderdeel van de projectarchitectuur. Het al dan niet tijdelijk wegvallen of niet beschikbaar zijn van een van beide personen is dan lastig te ondervangen. Een goede vastlegging op papier van alle afspraken en een goede overdracht lijken essentieel. Het aanstellen van de onafhankelijke voorzitter van de Dijkdenkers heeft hierin wel verbetering gebracht.

Belangrijk in dit verband is het punt van het vertrouwen bij betrokkenen. Het bekende spreekwoord lijkt van toepassing: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. In de situatie van de samenhang tussen het inhoudelijke en het participatieve ontwerp in het Grebbedijk project is het vertrouwen bij de Dijkdenkers en andere niet-ambtelijke betrokkenen vooral afhankelijk van twee individuen en minder van “de organisatie” als geheel. Ook dat leidt tot een risico, zeker in het licht van de fase van het project richting het VKA, waarin harde keuzes noodzakelijk zullen zijn.

4.5 Tussenconclusies project Versterking Grebbedijk

4.5.1 Conclusies en aanbevelingen over het vaststellen van de “reikwijdte” en over de “draagvlak-paradox”

1. **Brede aanpak als les uit Ruimte voor de Rivier.** Het Grebbedijkproject is een voorbeeldproject in de zin dat het de strakke kaders van het HWBP maximaal heeft opgerekt om lessen uit Ruimte voor de Rivier toe te kunnen passen. Er is gekozen voor een brede participatieve aanpak die veel ideeën heeft losgemaakt en een uitgebreid netwerk tot stand heeft gebracht.

2. **De dijk(versterking) buiten beeld.** De belangrijkste opgave uit het HWBP, de dijkversterking, is bij een deel van de partijen uit beeld geraakt. Men neemt dit voor kennisgeving aan en richt zich op de uiterwaarden waar voor lokale partijen vooral de kansen en bedreigingen liggen op het gebied van recreatie en natuur.
3. **Kiezen voor een Voorkeursalternatief vergt scherpe kaders.** De stap naar het opstellen van een Voorkeursalternatief voor dijkversterking Grebbedijk is aanstaande. Hiervoor zullen duidelijke keuzes gemaakt moeten worden. Dat houdt ook het scherp stellen van de reikwijdte van het project in: inhoudelijk, financieel, procedureel.
4. **Creëer duidelijkheid: lijn- of gebiedsopgave?** Belangrijk is hierbij de vraag: is het project een "lijn-" of een "gebiedsopgave"; of een beetje van allebei? Bij de lijnopgave staan het vraagstuk van de waterveiligheid en daarmee de dijk centraal. "Landschappelijke inpassing" is dan ook belangrijk – zelfs verplicht bij het HWBP –, maar de maatregelen beperken zich tot de Grebbedijk en een smalle zone daarlangs. Bij een gebiedsopgave is er sprake van combinatie van waterveiligheid met andere doelen en dat vergt aanvullende middelen en instrumenten, een andere inzet van actoren en heeft een groter plangebied.
5. **Zet het open planproces door.** Hanteer ook hierbij een open en transparant omgevingsproces, waarin nadrukkelijk wordt ingespeeld op de – al dan niet bewust – gewekte brede verwachtingen. Neem daarvoor de tijd en zet daarbij actuele informatie in.
6. **Communicatie staat centraal.** Een breed, open proces met sterke betrokkenheid van alle relevante gebiedspartijen vergt expliciete aandacht voor en communicatie over het – al dan niet stapsgewijs – vaststellen of aanscherpen van de reikwijdte van een project met alle betrokken actoren. We bevelen aan in een vroeg stadium met de communicatie te starten, ook al komen antwoorden op technische onderzoeken pas later in het proces ter beschikking. Om te voorkomen dat bij een vroege dialoog met een onheldere scope het beeld van deskundige en betrouwbare overheid aangetast wordt, zit er weinig anders op dan open te zijn over de onzekerheden die nog in het proces zitten. Een grote kennisvoorsprong op de omgeving nemen is ook niet bevorderlijk voor de synergie en het vertrouwen.
7. **Partijen: bepaal eigen visie en rol.** De betrokken partijen – overheden voorop – dienen zich op het open planproces nadrukkelijk voor te bereiden door het formuleren van een duidelijk standpunt over (inhoudelijke) visie en rol. De "Scope Challenge" van Rijkswaterstaat is daarvoor een nuttig hulpmiddel. Belangrijk daarbij is te bepalen of men een "breed" of juist "smal" (omgevings)proces in wil gaan. Dat zal van gebied tot gebied, van opgave tot opgave verschillen. De strakke (financiële) sturing vanuit het HWBP-programma kan als belangrijke stok achter de deur worden ingezet. Het Grebbedijkproject laat zien dat een brede aanpak mogelijk is, zonder de tijdige keuzes die de HWBP-planning vergt uit het oog te verliezen.
8. **Laat het opgebouwde vertrouwen niet verloren gaan.** Aandachtspunt is het opgebouwde vertrouwen en de vernieuwende aanpak te behouden en over te dragen. Wanneer sleutelpersonen uit het traject worden vervangen door nieuwe trekkers is een goede overdracht van kennis, kunde en ervaring essentieel voor het project Grebbedijk, zeker met het oog op de invoering van de Omgevingswet. De nieuwe trekkers moeten erop worden voorbereid dat zij geconfronteerd kunnen worden met te hoge verwachtingen. Dit kan deels voorkomen worden door gedurende het proces steeds afspraken op papier te zetten en deze verslaglegging te delen met de omgeving.
9. **Zorg voor nieuwe verbindingen.** Nu een deel van de "opgaven uit de omgeving" zelfstandige sporen (lijken te) zijn geworden – en daarmee buiten de directe aandachtsfeer van het project Grebbedijk zijn komen te liggen –, is het noodzakelijk nieuwe verbindingen met die projecten te vormen en borgen.

4.5.2 Conclusies en aanbevelingen over het "inhoudelijk" en het "participatief" ontwerpen

1. **Versterk de afstemming tussen inhoudelijke en participatieve processen.** Zorg voor een bredere organisatorische inbedding van de "inhoudelijke" en "participatieve" sporen in het ontwerpproces. In een deel van het Grebbeproject lag deze verbinding vooral bij één persoon, de procesmanager, hetgeen een risicovolle situatie met zich meebracht. Inmiddels worden contacten met "de omgeving" verzorgd door twee duo's van technisch en omgevingsmanagers.
2. **Leg belangrijke afspraken vast.** Zorg dat op scharnierpunten in het proces een goede schriftelijke vastlegging van de afspraken plaatsvindt die van meerdere zijden wordt bekrachtigd,

bijvoorbeeld via een commentaarronde op het verslag van de bijeenkomst. In het Grebbedijk-project is en wordt dit ook gedaan.

3. **Organiseer ontwerpateliers 1.** Overweeg daarbij de inzet van een of meerdere “participatieve ontwerpateliers” (een of twee dagen, onder leiding van de ateliermeester, met inhoudelijke inbreng van de andere disciplines en met Dijkdenkers en andere belanghebbenden) als “schakelmomenten” tussen de drie “kansrijke alternatieven” en het stapsgewijze formuleren van het VKA. Dit bevordert dat ideeën uit de omgeving een plek krijgen in een integraal ontwerp.
4. **Organiseer ontwerpateliers 2.** Benut daarvoor beproefde atelier methoden (“Ontwerp Charette”, “Schetsschuit”) waarmee ten tijde van o.a. het Ruimte voor de Rivier-project ruime ervaring is opgedaan. Deze methodieken faciliteren een creatief proces waarin experts en belanghebbenden samen aan oplossingen werken voor complexe problemen. Zorg daarbij ook voor expliciete betrokkenheid van bestuurders.
5. **Borg intensieve afstemming tussen ruimtelijk, technisch en participatief ontwerp.** Zorg ervoor dat ook in het vervolgproces van het project Grebbedijk de intensieve wisselwerking tussen het “technisch”, het “ruimtelijk” en het “participatief” ontwerp wordt voortgezet. Veranker dat in de procesarchitectuur. Betrek daarbij ook (economische) aspecten van beheer en onderhoud om daarmee te voorkomen dat er keuzes gemaakt worden die in het stadium na aanleg onvoldoende houdbaar zijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van interviews, deskstudie en de casus Grebbedijk trekken we hier algemene conclusies en doen we aanbevelingen met betrekking tot handelingsperspectieven voor de uitvoering van toekomstige projecten door Rijkswaterstaat en andere partijen in de context van de Omgevingswet.

Conclusie 1: De introductie van de nieuwe Omgevingswet betekent betrokkenheid van veel belanghebbenden bij de voorbereiding van omvangrijke projecten. In zulke complexe processen helpt structurele reflectie tijdens het traject om leer- en aandachtspunten te identificeren.

De Omgevingswet, die binnen enige jaren in werking treedt, verwacht van overheden (waaronder RWS) nieuwe rollen en andere werkwijzen bij de voorbereiding en uitvoering van plannen voor de leefomgeving (zoals dijkversterkingen). De nieuwe wet vergt direct vanaf het begin betrokkenheid van alle belanghebbenden en verbinding van het plan met de andere opgaven in het betreffende gebied. De Omgevingswet stimuleert participatie en meervoudig ruimtegebruik, maar schrijft niet precies voor hoe die vorm moeten krijgen. Daardoor wordt de inspanning door de overheid niet minder, maar verschuift de inspanning van uitvoering naar regie.

Reflectie op complexe processen tijdens eerdere, vergelijkbare projecten vormt een goede voorbereiding. In het programma Ruimte voor de Rivier is bijvoorbeeld ervaring opgedaan met nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden en belanghebbenden. In Ruimte voor de Rivier bleek daarnaast dat een duidelijke doelstelling en financieel kader vanuit de (rijks)overheid heel belangrijk waren om de hoofddoelstellingen te bereiken. In Ruimte voor de Rivier hielpen die kaders om in gesprek gaan met andere partijen over mogelijke meekoppelkansen en over planning van de daadwerkelijke realisatie van de werken. Voor effectieve regie is het belangrijk om de juiste projectscope te kiezen, te verkennen wie betrokken moeten worden in het proces en een communicatiestrategie te hebben.

Reflectie tijdens de uitvoering van projecten vormt een belangrijk hulpmiddel om te leren, zo nodig werkwijzen bij te stellen en belangrijke inzichten en aandachtspunten vast te leggen voor volgende processen. Voor een goede reflectie zijn kennis van participatieve processen, ervaring met waterveiligheidsprojecten en vertrouwen tussen uitvoerders en ontvangers van de reflectie belangrijk. Uitbesteding aan een externe partij die voldoende in deze materie zit, zal de meeste nieuwe inzichten geven. De laatste paragraaf van hoofdstuk 4 laat zien tot welke aanbevelingen zo'n structurele reflectie kan leiden.

Aanbeveling 1: Faciliteer de introductie van een nieuwe en complexe werkwijze (zoals de Omgevingswet) door tijdens de projectuitvoering tijd en mogelijkheden in te plannen voor structurele reflectie en het delen en leren van ervaringen in een veilige omgeving. Ontwikkel criteria om te bespreken of een project en de processen goed verlopen.

Conclusie 2: Goede uitwisseling tussen het "inhoudelijke" en "participatieve" spoor in het ontwerpproces is cruciaal voor behoud van het onderlinge vertrouwen en voldoende voortgang in de besluitvorming.

Bij complexe processen is het belangrijk om een open en transparant omgevingsproces te creëren, waarbij uitwisseling plaatsvindt tussen het "inhoudelijke" spoor waarin o.a. technische studies worden ontwikkeld en het "participatieve" spoor waarin de lokale stakeholders worden geïnformeerd en uitgenodigd om hun ideeën in te brengen. Belangrijk daarbij is in te spelen op de – al dan niet bewust – gewekte brede verwachtingen. Een voorbeeld is waar te nemen in het Grebbedijk-project, waar de "lijnopgave" uit het HWBP is opgerekt naar een "gebiedsopgave" (zie tussenconclusies hoofdstuk 4).

De betrokken partijen – overheden voorop – dienen zich voor te bereiden op het participatieve proces door het formuleren van een duidelijk standpunt over (inhoudelijke) visie en rol. De "Scope Challenge"

van Rijkswaterstaat is daarvoor een nuttig hulpmiddel. Rijkswaterstaat en waterschappen kunnen uit meerdere rollen kiezen. Ze kunnen bepaalde rollen, bijvoorbeeld het vertellen van het verhaal aan een breed publiek, soms aan projectpartners overlaten. Bestuurlijke partijen moeten ook leren met elkaar samen te werken; hiervoor is regelmatig contact cruciaal.

Aanbeveling 2: Zorg voor een goede borging tussen de uitwisseling van de inhoudelijke en participatieve sporen in het ontwerpproces door een heldere procesarchitectuur. Bereid de gewenste scope goed voor, tast politieke steun af, overleg uitvoerig met andere overheden en stel de procesarchitectuur zo nodig bij.

Conclusie 3: Een historische studie naar lokale dijkversterkingsprocessen is belangrijk voor het begrijpen van de huidige processen.

Een gedetailleerde terugblik op lokale dijkversterkingsprocessen kan helpen om belangrijke lokale *drivers* en *barriers* voor het proces én de belangrijke lokale stakeholders te identificeren. Dit helpt om inzicht te krijgen in de lokale politieke context en de rolopvatting van de diverse actoren, en in emoties die voortkomen uit eerdere processen en die van invloed kunnen zijn op huidige processen.

Voor de Grebbedijk en de uiterwaarden nabij Wageningen zijn gedurende de afgelopen decennia al veel plannen gemaakt, waarbij ook diverse malen communicatieprocessen zijn gestart. Deze eerdere processen en voorverkenningen kunnen huidige processen verstoren als ze niet tot de gewenste resultaten hebben geleid voor de lokale stakeholders en bestuurders, of niet helder zijn afgerond. Vaak treden wisselingen op in de professionals die betrokken zijn vanuit de overheden, terwijl de lokale stakeholders gelijk blijven. Daardoor is er een verschil in achtergrondkennis, wat de rol van de professionals in het proces kan bemoeilijken. Soms zijn er ook conflicten geweest tussen de betrokken overheden of tussen stakeholders onderling. Natuurherstelproject de Blauwe Kamer is een geslaagd project waar ook van geleerd kan worden.

Aanbeveling 3: Kijk terug naar historie van zowel de dijk en dijkversterkingen én naar de betrokkenheid van belangrijke stakeholders en besteed aandacht aan eventuele emoties voortkomend uit eerdere processen en gebruik de ervaringen en inzichten uit de terugblik voor het ontwerp van het huidige dijkversterkingsproces.

Conclusie 4: Het is een gemis dat de dubbeldoelstelling uit Ruimte voor de Rivier in de Hoogwaterbeschermingsprogramma's verloren is gegaan. Met creativiteit en lef kunnen projectleiders dit deels compenseren door in de geest van de Omgevingswet naar zo veel mogelijk synergie te zoeken.

Door nieuwe projecten in het perspectief te plaatsen van brede maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen, komen zowel aandachtspunten als mogelijkheden voor meekoppelen van andere functies naar voren. Zo past de nieuwe Omgevingswet in de decentralisatie van het waterveiligheidsbeheer die sinds de Waterwet (2009) gaande is, maar het past ook bij de decentralisatie die gaande is in het natuurbeleid en de ruimtelijke planning. Vooral het natuurbeleid blijkt vaak van grote invloed te zijn op dijkversterkingen.

Uit de evaluatie van "Ruimte voor de Rivier" kwam naar voren dat de dubbeldoelstelling voor het verbeteren van zowel waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit in de meeste Ruimte voor de Rivier projecten tot goede samenwerking en veel draagvlak heeft geleid. Een dubbeldoelstelling zou ook projectuitvoering volgens de Omgevingswet kunnen verbeteren. De beleidsmatige context voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma is echter veranderd naar "sober en doelmatig". Daardoor valt het niet altijd mee de uit Ruimte voor de Rivier geleerde lessen in nieuwe dijkversterkingsprojecten toe te passen. Mogelijke oplossingen zijn verwachtingsmanagement, maar ook het zoeken naar maximale synergie waarbij andere projectpartners mede de verantwoordelijkheid en financiering van extra opties voor gebiedsontwikkeling voor hun rekening nemen. Meekoppelen levert mooie resultaten op, maar kost ook extra inspanning.

Aanbeveling 4: Benoem voor elk project heldere kaders en stel de reikwijdte duidelijk vast, maar kijk wel breed om mogelijkheden voor synergie (mee koppelen) en medefinanciering te vinden én om knelpunten in beeld te brengen en zo veel mogelijk weg te nemen.

Conclusie 5: Vertrouwen en betrouwbaarheid zijn cruciaal in complexe dijkversterkingsprojecten.

Het opbouwen van vertrouwen tussen waterbeherende overheden en lokale stakeholders is altijd een essentiële component van een dijkversterking of gebiedsontwikkeling. Daarvoor zijn vakmanschap, openheid en naar elkaar luisteren belangrijke factoren. Er zijn door de wol geveerde projectleiders nodig met een moreel kompas die intern en extern vertrouwen kunnen opbouwen. Individuele gesprekken met omwonenden en andere belangrijke stakeholders zijn cruciaal voor het opbouwen van effectieve en betrouwbare relaties.

Het schriftelijk vastleggen van belangrijke afspraken is een beproefde methode om vertrouwensbreuken te voorkomen. Op scharnierpunten (belangrijke overgangen in het proces) kan een goede schriftelijke vastlegging van de afspraken plaatsvinden die van meerdere zijden wordt bekrachtigd, bijvoorbeeld via een commentaarronde op het verslag van een bijeenkomst.

Zoals het bekende spreekwoord luidt: vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard; oftewel, ook al is lange tijd zorgvuldig in vertrouwen geïnvesteerd, het kan door een ondoordachte actie zomaar weer verloren gaan. Aandachtspunt is het opgebouwde vertrouwen en de vernieuwende aanpak te behouden en over te dragen bij personeelwisselingen. Wanneer sleutelpersonen uit een traject worden vervangen door nieuwe trekkers is een goede overdracht van kennis, kunde en ervaring essentieel.

Aanbeveling 5: Benoem "vertrouwen en betrouwbaarheid" tot randvoorwaarden voor complexe processen en besteed expliciet aandacht aan de voorwaarden om dit te realiseren bijvoorbeeld via i) selectiecriteria voor belangrijke functionarissen in de processen, ii) het bespreekbaar maken van vertrouwen en betrouwbaarheid in een project en training en reflectie op vertrouwen en betrouwbaarheid van zowel overheidsfunctionarissen als stakeholders, iii) communicatie over de procesarchitectuur waardoor voor alle betrokkenen duidelijk is wanneer er belangrijke scharnierpunten in het proces zijn, iv) transparantie in processen, o.a. via schriftelijke vastlegging van de afspraken, en v) tijdige, gelijkwaardige communicatie met de omgeving.

Conclusie 6: Elk project is maatwerk en krijgt te maken met dilemma's. Een blauwdruk voor het perfecte proces is niet mogelijk, maar duidelijk afbakenen van de projectscope en intensief overleg in een vroeg stadium zijn altijd belangrijke elementen.

Elk project is uniek en daarom past een opgelegde blauwdruk voor het ideale proces per definitie niet. Juist bij een gebiedsprocesaanpak is er een spanning tussen de verschillende rollen van de overheid: wat moet (presterende overheid), wat mag (regulerende overheid) en wat kan (netwerkende overheid)? Dit stelt de projectmanager vaak voor dilemma's en vraagt onder andere de capaciteit om doelen en stakeholders te verbinden. Ook steun vanuit de eigen organisatie is voor zo'n "grenswerkers"-rol belangrijk.

De kunst is om voor elk project na te gaan waar de energie ligt (bv. bij andere urgente opgaven en ambities in een gebied), een geschikte projectscope te kiezen en vervolgens een verhaallijn te ontwikkelen. Daarom is in het voortraject intensief overleg (bij voorkeur via een-op-een-gesprekken) belangrijk om alle wensen en ideeën in beeld te krijgen. Wel is het vervolgens nodig om helder aan te geven dat bij participatie en meekoppelen hoort dat ieder verantwoordelijkheid neemt voor de eigen opgaven en ambities, inclusief de financiering. Hier kunnen lokale bestuurders een aanjagende rol in het proces spelen.

De timing van de start van een project (en communicatie daarover) is een ander dilemma. Enerzijds is het belangrijk dat technische informatie beschikbaar is. Als een participatieproces start vóór de technische scope is afgebakend, kan dat voor veel verwarring zorgen als gaandeweg blijkt dat de projectruimte vanwege aanvullende opgaven en ambities moet worden aangepast. Anderzijds moeten de stakeholders niet het gevoel krijgen dat hun inbreng er niet toe doet. Voor tijdige, gelijkwaardige communicatie moet het probleem in kaart zijn, maar de oplossingsrichtingen nog niet.

Aanbeveling 6: Maak duidelijk waarin een specifiek project uniek is, waar kansen liggen voor meekoppelen van ambities en waar niet. Besteed veel aandacht aan de juiste timing van communiceren over opgaven en ambities. Leg gezamenlijke doelen vast in samenwerkingsovereenkomsten zodat gedeeld eigenaarschap ontstaat.

Conclusie 7: Ontwerpmethodieken kunnen helpen in het participatieve proces. Visualisatie van data op kaarten integreert kennis en hiermee ontstaat een gedeeld beeld op problemen en oplossingen.

Het delen van (verschillende typen) informatie is een belangrijke voorwaarde voor een vruchtbaar en innovatief participatief proces. Ontwerpmethodieken bieden vaak onderdelen die kennis uit verschillende vakgebieden kunnen integreren, bijvoorbeeld doordat bodem-, water- en hittedata via GIS-bestanden met de ontwikkelplannen kunnen worden vergeleken. Vaak hebben participanten verschillende achtergronden en sluit hun kennis- en ervaringsniveau, en ook hun "taal", niet op elkaar aan. Visualisaties (bv. kaarten) zijn een effectief middel om problemen of kansen voor een project aan te duiden en mensen van verschillende achtergronden – bijvoorbeeld politici, technische experts en bewoners – bij elkaar te brengen en een gezamenlijke (beeld)taal te laten ontwikkelen. Aspecten als kleurkeuze, type visualisatie en timing kunnen invloed hebben op de verwachtingen en op het proces. Het is dus belangrijk om visualisatie weloverwogen in het participatieve proces toe te passen.

Geschikte methoden uit het vakgebied van het ruimtelijk ontwerp zijn Ontwerpend Onderzoek, Ontwerp Charette, Schetsschuit en Ontwerpateliers.

Aanbeveling 7: Gebruik visualisatie om stakeholders met verschillende achtergronden bij elkaar te brengen voor het delen van verschillende soorten informatie en om een gezamenlijke (beeld)taal te ontwikkelen. Ontwerpend Onderzoek en Ontwerpateliers zijn voorbeelden van goede methodes.

Conclusie 8: Onderzoek naar sociale mechanismen kan helpen meer vat te krijgen op het verloop van complexe projecten.

Uit de interviewronde bleek dat sociale mechanismen een rol spelen in de projecten die RWS uitvoert (zie paragraaf 2.4.3). Een sociaal mechanisme is een zichzelf versterkend patroon, herkenbaar in de interactie tussen mensen. Deze mechanismen kunnen voorkomen in het omgevingsmanagement tussen RWS en stakeholders, tussen stakeholders onderling of tussen onderdelen van RWS. In de derde conclusie zit een sociaal mechanisme verborgen dat bekend is uit de wetenschappelijke literatuur, namelijk *conflict infection*, dat wil zeggen: als de reputatie van RWS of bepaalde stakeholders in eerdere projecten is beschadigd, kan dat het proces in nieuwe projecten hinderen. Een ander voorbeeld is het negatieve effect van projectmatig werken op meekoppelen als projectleiders meer op tijd en kosten worden afgerekend dan op de baten van het resultaat.

Bovenstaande conclusies en aanbevelingen hebben een zekere wellevendheid en goede bedoelingen bij alle spelers als basisaanname. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Hoe ga je om met betrokkenen die pertinent tegen zijn en alles wat ze kunnen, misbruiken? Het advies is dan toch continu in dialoog te blijven, daar ook regelmatig verslag van te maken en hen op de hoogte te houden van de nieuwste onderzoeksinzichten. Mogelijk helpt *joint fact finding*.¹³ In elk geval is het belangrijk dat de andere spelers elkaar blijven vasthouden. Als er een geschikt juridisch kader is, kunnen de laatste knopen worden doorgehakt, zoals bij Ruimte voor de Rivier het geval was. Dit alles kan veel energie en tijd vergen. Mogelijk zit er achter het fenomeen van notoire dwarsliggers een sociaal mechanisme dat het waard is om nader te bestuderen.

Onderzoek naar het voorkomen van sociale mechanismen in projecten van Rijkswaterstaat en waterschappen kan projectleiders en omgevingsmanagers helpen om meer vat te krijgen op complexe processen. De causale verbanden van het sociale mechanisme worden opgehelderd en daaruit volgen ook opties om een negatief sociaal mechanisme te voorkomen of om te buigen naar een positief mechanisme (zoals het opbouwen van vertrouwen).

Aanbeveling 8: Onderzoek meerdere casussen op het voorkomen van terugkerende patronen in sociale interacties en vergelijk dit met bekende sociale mechanismen in de literatuur. Identificeer nieuwe sociale mechanismen als die kenmerkend zijn voor complexe gebiedsopgaven en tracht deze uit te werken naar een handleiding voor omgaan met sociale mechanismen.

¹³ Joint fact finding: een interactief proces rond een onderwerp waarbij verschillende partijen kennis en informatie verzamelen, bediscussiëren, aanvullen en opnieuw bespreken en gezamenlijk tot een conclusie proberen te komen.

Literatuur

- Alberts, A. en M. van der Sluis (2017). Bouwsteen Natuur Grebbedijk, adviesrapport. Verslag van de bouwsteensessie op 13 juni 2017, Ecogroen.
- Andersson Elffers Felix, 2013. 3/4 Evaluatie Ruimte voor de Rivier. Eindrapport, GR103/rapport. Andersson Elffers Felix, Utrecht.
- Biesbroek G.R., Termeer, C.J.A.M., Klostermann, J.E.M. en P. Kabat (2014). Rethinking barriers to adaptation: mechanism-based explanation of impasses in the governance of an innovative adaptation measure. *Global Environmental Change* 26, 108–118.
- BMC, 2010. Omgevingsanalyse Grebbedijk; Gebiedsanalyse en Actorenanalyse. Project nummer: 418420, BMC.
- Brink, A. van den, Bruns, D., Tobi, H and Bell, S. (2017). *Research in Landscape Architecture; methods and methodology*. Routledge, London en New York.
- Bruin, D. de, D. Hamhuis, L. Nieuwenhuizen, W. Overmars, D. Sijmons, F. Vera (1987). *Plan Ooievaar; De toekomst van het rivierengebied*. Stichting Gelderse Milieufederatie, Rijkswaterstaat, Ministerie van LNV, Arnhem.
- Buuren, M. van, Kempenaar, A. en Pleijte, M. (in prep.). Ruimte voor energie in de regio; analyse van 11 regioateliers energie en ruimte. Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- College van Rijksadviseurs (2018). Naar een breder en gezamenlijk toekomstperspectief voor de rivieren – Ruimte voor de rivier 2.0. CRa-advies Lange Termijn Ambitie Rivieren.
- Commissie Rivierdijken, Commissie Becht, (1975). Rapport commissie Rivierdijken. Hoofddirectie van de Waterstaat, Rijkswaterstaat, Den Haag.
- Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen, Commissie Boertien, (1993). Toetsing uitgangspunten rivierdijkversterkingen; eindrapport. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Commissie Elverding (2008). Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Condon, P.M. (2008). *Design Charrettes for Sustainable Communities*. Island Press, London.
- Deltaprogramma Rivieren (2014). Synthesedocument DPR bij DP2015. Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- DHV-Oranjewoud-Tauw (2012). Veiligheid Nederland in Kaart 2; Overstromingsrisico dijkkringgebied 45, Gelderse Vallei. Rapport HB 1838752 DHV-Oranjewoud-Tauw.
- Dienst Landelijk Gebied (2004). Schetsschuit; een werkwijze. Dienst Landelijk Gebied, Utrecht.
- Ecofys (2017). Duurzaamheid op en rond de Grebbedijk. Bouwblokken voor Duurzaamheid.
- Gemeente Wageningen (2017). Bouwsteen Havenactiviteit, Landbouw, Infrastructuur en Stadsontwikkeling Grebbedijk.
- Groothuijse, F.A.G., M.N Boeve, G.M. van den Broek, A. Keessen, H.F.M.W van Rijswijk (2018). Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier. Utrecht Centre for Water Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Hartgers, E. M., van Buuren, M., Fontein, R. J., van Hattum, T., de Lange, H. J., & Maas, G. J. (2015). Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier: Wat zijn de leerpunten van het programma Ruimte voor de Rivier voor combineren van water- en natuuropgaven? Alterra-rapport; No. 2687, Alterra, Wageningen-UR. <http://edepot.wur.nl/367526>
- Hisschemöller, M. and Hoppe, R. (1995). Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. In: *Knowledge and Policy*, Volume 8, 40-60.
- HKV Lijn in Water (2004). Nut en noodzaak van de Slaperdijk als regionale waterkering. HKV Lijn in Water, Lelystad.
- Hulsker, Walter, Manfred Wienhoven, Marlies van Diest en Steef Buijs (2011). Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier, Ecorys, Rotterdam.
- Jong, T. de (1992). *Kleine methodologie voor ontwerpend onderzoek*. Boom, Meppel.
- Jonge, J. M. de (2009). *Landscape Architecture between Politics and Science. An integrative perspective on landscape planning and design in the network society*. PhD-thesis Wageningen University, Wageningen.

-
- Kempenaar, Annet (2017). Design in the Planning Arena, how regional designing influences strategic spatial planning, PhD thesis, Wageningen University, Wageningen.
- Kleefmann, F. (1984). Planning als zoekinstrument: ruimtelijke planning als instrument bij het richtingzoeken. VUGA, Den Haag.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., and Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Lawson, B. 2006. How designers think. Fourth ed. The Architectural Press Ltd., Oxford.
- Lawson, B. and Dorst, K. (2007). Design Expertise. Architectural Press, Elsevier, Oxford.
- Loon-Steensma, J.M. van & Vellinga, P. (2014). Robust, multifunctional flood defences in the Dutch rural riverine area. *Natural Hazards and Earth System Science* 14(5): 1085-1098.
- Loon-Steensma, J. M. van (2011). Robuuste multifunctionele rivierdijken: welke kansen en knelpunten zien stakeholders voor robuuste multifunctionele dijken langs de rivieren in het landelijk gebied? Alterra, Wageningen, Netherlands, 2011.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001. Hydraulische randvoorwaarden 2001 voor het toetsen van primaire waterkeringen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.
- Olde Wolbers, Martine, Leonore Das, Jesse Wiltink, Fritjof Brave (2018). Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier. Sturen en ruimte geven. 55874. Berenschot, Utrecht.
- PKB Ruimte voor de Rivier (2006): Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier Deel 4. Vastgesteld besluit en Nota van Toelichting, 19 december 2006, https://issuu.com/ruimtevoorderivier/docs/pkb_4
- Rijkswaterstaat Projectbureau VNK (2016). Veiligheid Nederland in Kaart (VНК2). Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg.
- Rijkswaterstaat (2018). <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2018/05/scope-challenge-op-zoek-naar-wendbaarheid-in-projecten.aspx>.
- Rittel, H.W.J. and Webber, M.M., (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. In: *Policy Science* 4, 155-169.
- Roggema, R. (2013). The design charrette: ways to envision sustainable futures. Springer, Dordrecht, Heidelberg, London.
- Royal Haskoning DHV (2017). Dijkversterking Grebbedijk, Nadere Veiligheidsanalyse. Rapport WATBE8333R002F05. Royal Haskoning DHV.
- Scherpenisse, Jorren, Martin Schulz en Mark van Twist (2018). Tijd voor de Rivier. Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma, ISBN 978-90-75297-74-4, Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB), Den Haag.
- Schön, D. (1983). The Reflective Practitioner. How professionals think in action. Basic Books, New York.
- Seijger, C., W. Douven, G. van Halsema, L. Hermans, J. Evers, H.L. Phi, M.F. Khan, et al. (2017). An analytical framework for strategic delta planning: negotiating consent for long-term sustainable delta development. *Journal of Environmental Planning and Management*. 60(8): 1485-1509.
- Steenstra en Luijendijk (2010). Charette Grebbedijk; Geen gewone dijk maar een duurzame doordachte dijk. Een tussenstap naar een visie op de Grebbedijk. Provincie Utrecht, Provincie Gelderland, Waterschap Vallei en Eem.
- Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW) (1994). Ruimtelijk Ontwerpen; dijkversterking als ontwerpogave. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde (RWS, DWW).
- Valkenburg, R. (1995). Toen de Vloed over het land raasde. Ede, Uitgeverij Frits Hardeman.
- Veenstra, Abe (2017). Bouwsteennotitie Landschap, Cultuurhistorie, Archeologie, Recreatie en Toerisme. Verkenning Grebbedijk. Huissen.
- Visser, C.A. en R. Schrijvers (2017). Verkenningfase Verbetering Grebbedijk, gemeenten Rhenen en Wageningen; archeologisch bureauonderzoek (eerste fase) en cultuurhistorische inventarisatie.
- Waterschap Vallei en Eem (2014). Grebbedijk - Deltadijk? Studie naar de betekenis van actualisering van de beschermingsniveaus van de Grebbedijk. Rapport BB2871-101-100. Waterschap Vallei en Veluwe en Royal Haskoning DHV.
- Waterschap Vallei en Veluwe, Gemeente Wageningen, Provincie Utrecht en Provincie Gelderland (2015). Ambitie Grebbedijk; Startdocument brede verkenning 2015-2017.
- Waterschap Vallei en Veluwe (2017). Bouwsteen Waterveiligheid.

Waterschap Vallei en Veluwe, Provincie Gelderland, Gemeente Wageningen, Rijkswaterstaat, Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer (2018). Grebbedijk; verkenningsfase. Plan van Aanpak dijkversterking. WSV Vada. Strategische Opties voor de toekomst; mede in relatie tot het Grebbedijkproject.

Websites:

www.clo.nl/ Compendium voor de Leefomgeving 2017 (geraadpleegd febr. 2019)

www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/veiligheid-nederland-in-kaart.aspx Veiligheid Nederland in Kaart (VNK2) (geraadpleegd febr. 2019)

Afbeeldingen:

C. Springer. - Prent in: De waterramp van 1855, geschetst in 24 afbeeldingen, naar de natuur geteekend en geëetst door leden der ... FORUM - SPEC.COLL. - TUiN inv.nr. 01.1098N.14; M121

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 2958
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 2958
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

