

OVER TROTS EN SPIJT IN DE WATERBOUW

ERVARINGSDESKUNDIGEN BEVRAAGD

Frans Klijn, Anoek de Jonge, Gerald Jan Ellen & Ellen Minkman*

■ Het voorkomen of minimaliseren van (de kans op) spijt is tegenwoordig een veelgehoord adagium: *no-regret* of *minimum regret*. Onder andere in het Deltaprogramma, maar ook breder in het water- en ruimtelijke-orderingsbeleid dat immers is gericht op het inrichten van ons land voor de zeer lange termijn en dus generaties na ons. Maar wat er precies mee bedoeld wordt, blijft vaak onduidelijk. Daarom hebben we zes experts met ruime ervaring in de weg- en waterbouw of ruimtelijke planning gevraagd op welke '(kunst)werken' zij trots zijn of waar ze juist spijt van hebben – en waarom dan? Het ging ons daarbij nadrukkelijk om wat zij de maatschappij fysiek hebben nagelaten. Hoewel de woorden van de geïnterviewden zelf het interessantst zijn, menen we er al enkele belangrijke lessen uit te kunnen trekken over het minimaliseren van spijt bij besluitvorming over de toekomstige inrichting van ons land. Daar gaat dit artikel over.

Aanleiding en overwegingen voor het onderzoek

Specifiek voor het waterbeleid en het ruimtelijk beleid geldt dat externe ontwikkelingen grote en fundamentele onzekerheden met zich mee brengen. Het klimaat verandert, de maatschappij ontwikkelt zich, en zelfs ons oordeel over wat goed is en wat niet is aan verandering onderhevig. Waar het fysieke ontwikkelingen betreft, wordt in het Deltaprogramma gewerkt met scenario's. En als een beleids- of inrichtingsalternatief in geen enkel scenario verkeerd uitpakt, is het waarschijnlijk *no-regret*. Maar in de praktijk blijkt het nog lastig om van te voren (*ex-ante*) die inrichtingsplannen te ontwikkelen die de minste kans op spijt opleveren.

Dus wat er precies met *no-regret* bedoeld wordt, blijft vaak onduidelijk. Evenals hoe dat in de praktijk te realiseren. Wat in ieder geval niet de bedoeling kan zijn, is dat niet meer wordt gehandeld uit angst het verkeerde te doen; want ook van niet of te laat handelen kan men spijt krijgen, zoals enkele hardnekkige 'dossiers' laten zien: klimaatverandering, stikstofbeleid, de energietransitie, e.d. In dat verband

is het vermeldenswaard dat de wetenschappelijke literatuur over spijt laat zien dat men veel vaker spijt heeft van wat men niet heeft gedaan, dan van wat men wel heeft gedaan (Davidai & Gilovich, 2017). Tegen deze achtergrond zijn we een verkennend onderzoek gestart met twee doelen: 1) het komen tot een *ontologie* van spijt en 2) het trekken van lessen over hoe in de praktijk spijt te voorkomen in beleidsanalytisch onderzoek en implementatieprojecten.

We zijn begonnen met diepte-interviews, want dit onderwerp vraagt om een sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethode en daarbij moet worden gekozen tussen een (semi-)kwantitatieve of een kwalitatieve methode. Voor een (semi-)kwantitatieve methode zijn grote aantallen respondenten vereist, en de daarvoor te gebruiken vragenlijsten moeten zeer doorwrocht zijn; en dus eigenlijk al gebaseerd op stevig vooronderzoek. De zes diepte-interviews die we hebben gehouden zijn te beschouwen als dit vooronderzoek. En vanwege de negatieve connotatie die velen ervoeren bij het begrip *spijt* hebben we aan onze vragenlijst ook vragen over het tegendeel – *trots* – toegevoegd. Dat leidde tot veel

* Frans Klijn^{1,2}, Anoek de Jonge¹, Gerald Jan Ellen^{1,3} & Ellen Minkman².

¹ Deltares, Delft; ² TU Delft, faculteit Techniek, Bestuur en Management; ³ Radbouduniversiteit Nijmegen.

constructievere gesprekken, waar onzes inziens nu al belangrijke lessen uit kunnen worden getrokken.

Inhoudelijk ging het ons om waterbouwkundige projecten. En nog meer in het bijzonder concrete uitvoeringsprojecten: objecten die fysiek zijn nagelaten aan de maatschappij. Of een project netjes binnen tijd en budget was afgerond, of ondanks veel praktische problemen toch was gelukt, had niet onze belangstelling. Het ging ons juist om wat we voor het gemak de *maatschappelijke spijt* noemen: is wat wordt nagelaten aan volgende generaties iets om trots op te zijn, of iets om zich voor te (moeten) verontschuldigen?

Aanpak en oogst

We hebben een semi-gestructureerde vragenlijst opgesteld, die als leidraad diende om te voorkomen dat onderwerpen onbesproken zouden blijven. Maar de interviews mochten in de praktijk meanderen, vlechten of avulsies vertonen, al naar gelang het gespreksverloop. De interviews zijn opgenomen (met toestemming) en woordelijk getranscribeerd, waarna wij er beknopte maar leesbare samenvattingen van hebben gemaakt die ter goedkeuring aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Hoewel er pas slechts zes interviews zijn afgenomen, zijn we als onderzoeksteam buitengewoon blij met de oogst, omdat de geïnterviewden zeer openhartig zijn geweest en ze zeer behartenswaardige ervaringen met ons hebben gedeeld. Wij menen dat er belangrijke lessen uit kunnen worden getrokken maar verwijzen met nadruk naar het rapport met de uitgewerkte interviews (zie De Jonge, Klijn & Ellen, 2022), want de grootste rijkdom zit in de woorden van de geïnterviewden zelf. Daar in retrospectief nog weer overkoepelende conclusies uit proberen af te leiden is een lastige – bijna onbegonnen – opgave. Maar dat doen we toch in dit artikel, dat daarmee een ingekorte versie is van het laatste hoofdstuk uit het rapport.

Hieronder geven we weer waarover de geïnterviewden vergelijkbare opvattingen verwoordden. We beginnen met wat over spijt is gezegd en gaan vervolgens in op trots. Zowel over spijt als trots concentreren we ons op de vragen:

LEES IN HET DELTARES-RAPPORT DE INTERVIEWS MET:

Ir. **Tjalle de Haan** (41 jaar bij Rijkswaterstaat), over o.a. de Oosterscheldekering, het zandsuppletiebeleid en de Waterwet: *“Er zijn misschien maar twee projecten die ik zie als ‘geen-spijt’ projecten”.*

Ing. **Bas de Bruijn** (meer dan 40 jaar waterschapper), over dijkversterkingen langs de grote rivieren en rivierverruiming: *“Je wilt dat de bewoners achteraf zeggen: ‘We hebben een fijne dijk gekregen’.”*

Ir. **Jean Buskens** (zo'n 40 jaar werkzaam in stedenbouw en ruimtelijke ordening), over o.a. gebiedsontwikkeling IJsseldelta Zuid met de bypass Kampen: *“Kampen heeft een eigen achtertuin gekregen. Die hadden ze nog niet.”*

Ir. **Hendrik Havinga** (38 jaar bij Rijkswaterstaat Oost-Nederland), over rivierbeheer met o.a. vaste lagen, bodemkribben en langsdammen: *“Gebrek aan geld is niet erg, gebrek aan visie is erg.”*

Ir. **Ingwer de Boer** (35 jaar bij Rijkswaterstaat en 'de man van' Ruimte voor de Rivier), over basiskustlijn, A2, de Oranjesluizen en natuurlijke ruimte voor de rivier: *“Monofunctionele oplossingen zijn per definitie regret-oplossingen.”*

Drs. **Cor Beekmans** (nog werkzaam bij waterschap Drents-Overijsselse Delta), over o.a. de PKB-ruimte voor de rivier en de dijkverlegging Nijmegen: *“Je zou veel nauwer moeten letten op dat keuzes die je nu maakt, niet beperkend zijn voor de toekomst.”*

- 1 waarom? (welke impliciete doelen streefden de plannenmakers blijkaar na?)
- 2 waardoor? (wat is de oorzaak van spijt of hoe zorg je dat je achteraf trots kunt zijn?)

Bevindingen

Uit de interviews konden wij vier oorzaken afleiden die kunnen leiden tot spijt. Tevens kwamen drie vereisten naar voren die in de juiste verhoudingen kunnen zorgen voor een resultaat om trots op te zijn, die we relateren aan de drie vereisten voor een goed ontwerp van de Romeinse bouwmeester Vitruvius. En ook nog een eis aan het proces. De oorzaken die tot spijt kunnen leiden en de vereisten

die voor trots kunnen zorgen worden hieronder verder uitgewerkt. Maar we beginnen met enkele algemenere reflecties.

Allereerst viel ons op dat er toch wel grote verschillen zijn in de antwoorden, waarvan we vermoeden dat die ook – zo niet grotendeels – te maken hebben met de verschillende persoonlijkheid van de geïnterviewden.

Sommigen gaven aan vooral trots te zijn op wat ze hebben gemaakt, en ten aanzien van het gerealiseerde eigenlijk nergens spijt van te hebben (o.a. **Havinga**). Maar zij hadden wel spijt van het feit dat ze anderen niet hebben kunnen overtuigen om zaken serieus aan te pakken (**Havinga**: erosieproblematiek Rijntakken, aanzanding door rivierverruiming), of niet voldoende vasthoudend te hebben geacteerd (**Beekmans**: Ewijkse brug, rondweg Zutphen-west). Ook **De Boer** en **Buskens** geven voorbeelden van wat hen niet gelukt is, namelijk om in het oorspronkelijk beleid ‘basiskustlijn’ andere functies en waarden te incorporeren c.q. de gemiste kans het Multimodaal Transportcentrum Valburg in een integrale gebiedsontwikkeling op te nemen.

Anderen toonden zich juist zeer kritisch, zelfs op het hele beginsel om te proberen spijt te minimaliseren. **De Haan**: “voor bange mensen”. Maar zoals al in de inleiding aangegeven is onzes inziens het voorkomen van spijt niet zo bedoeld, want ook niet handelen heeft soms ongewenste consequenties. Dat stelde de Gezondheidsraad (2008) ook al in haar rapport ‘Voorzorg met rede’ over het enigszins vergelijkbare voorzorgprincipe, dat evenmin beoogt alle handelen te frustreren, maar wel vraagt om een terdege bezinning op de voor- en nadelen. Ook **De Boer** interpreteert het gelukkig zo, gezien z’n advies: “overweeg alle risico’s goed van te voren.” Neemt niet weg dat **De Haan** over ons kustbeleid (suppletie) en de deltawerken de vraag stelt of dat op *echt* lange termijn wel duurzaam kan zijn.

Ten tweede vonden verscheidene geïnterviewden onze poging de discussie te beperken tot spijt of trots over fysieke interventies onwenselijk. Zij benoemden met klem zaken rond het ontwerpproces en zaken die het duurzaam goed functioneren van interventies borgen

die niet materieel zijn, namelijk wet- en regelgeving (**De Haan**: Wet op de Waterkering/ Waterwet), procedures (**De Boer**: het planproces met de PKB en concrete invulling op lager schaalniveau; **De Bruijn**: evacuatieplanning), randvoorwaarden en verwachtingsmanagement (**Beekmans**: tweede doelstelling Ruimte voor de Rivier), afspraken over beheer na oplevering (**Beekmans**, **Buskens** en **De Boer**: vegetatiebeheer in Ruimte-voor-de-Rivierprojecten) en instituties in het algemeen (**De Bruijn**: TAW-advies over LNC-waarden; **Buskens**: relevantie m.e.r. en MKBA). Daar hebben wij – als onderzoekers – bakzeil gehaald. We zeggen daar dus toch wat over.

Over spijt

Als we de antwoorden over spijt in de interviews beschouwen, menen we die te kunnen rangschikken in drie groepen. En wel als volgt:

- 1 een te smalle inhoudelijke scope van het project, c.q. het willen realiseren van monofunctionele oplossingen (binnen tijd en budget);
- 2 een te korte planningstermijn met overwegend aandacht voor directe realisatiekosten, maar onvoldoende oog voor onderhoud (uitgestelde kosten) en lange-termijn maatschappelijke kosten/ consequenties (incl. schade aan natuur en milieu);
- 3 onvoldoende oog voor het moeilijk-kwantificeerbare, namelijk de kwaliteit van de publieke ruimte en de beleving daarvan.

We zouden deze drie ook kunnen karakteriseren als afwenteling op andere belangen/sectoren, afwenteling op later en afwenteling op de publieke ruimte, c.q. zachte waarden. Een vierde onderwerp dat herhaaldelijk terugkomt betreft het planvormingsproces, meer specifiek:

- 4 Te weinig gehoor geven aan zorgen van direct betrokkenen.

1 Een te smalle scope/ monofunctionele oplossingen
In het interview met **De Bruijn** komt de geschiedenis van de verzwaring van de rivierdijken uitgebreid aan de orde.

Daartegen was veel verzet en achteraf wordt algemeen erkend dat onvoldoende rekening werd gehouden met natuur- en cultuurlandschap en met de sociale gevolgen voor dijkdorpen. De dijkverzwaring beoogde slechts een betrouwbare waterkering, maar walste door het landschap (zie ook Bervaes en Noordzij, 1990 en Bervaes et al., 1993). Daar is door het advies van de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW) over Landschap-, Natuur- en Cultuur- (LNC-) waarden (TAW, 1994) verandering in gekomen.

Een zelfde te smalle scope lag volgens **De Boer** ten grondslag aan het oorspronkelijke beleid ‘basiskustlijn’: “*Die basiskustlijn was alleen maar bedacht voor de veiligheid, dus monofunctioneel*”. Er was geen ruimte voor de ontwikkeling of het behoud van de kustzone met recreatief medegebruik. **De Boer** geeft aan dat het beleid inmiddels veel beter is en hier dus echt iets is geleerd.

Over het Multimodaal Transportcentrum Nijmegen verzucht **Buskens** dat dit helaas door de gemeente Nijmegen niet in een integrale gebiedsontwikkeling is aangepakt, onder druk van actiegroepen. Dit gebrek aan ruggengraat heeft geleid tot autonome monofunctionele ontwikkelingen en een ruimtelijke structuur zonder duidelijke samenhang. **Buskens** sprak van “*uit elkaar getrokken/ los zand*”, maar moet met spijt vaststellen dat hij hierop vanuit zijn positie geen invloed had: “*een gemiste kans*”. Voor de maatschappij.

2 Een te korte planningstermijn met overwegend aandacht voor directe realisatiekosten

Dit werd door vrijwel alle geïnterviewden genoemd als het over spijt ging, maar de redenen of oorzaken hiervoor verschilden sterk. Een eerste reden werd genoemd door **De Haan** in relatie tot de dimensionering van de Oosterscheldekering en andere deltawerken. Het was nog taboe over overcapaciteit of zeespiegelstijging door klimaatverandering te praten en rapporten kwamen niet voorbij de status concept. Nu was de aanleg van de Oosterscheldekering weliswaar al een moeizaam planproces met veel oppositie, vertragingen en kostenoverschrijdingen; maar dit maakte ook dat men bewust de kop in het zand stak. **De Haan** acht de kans op vervroegde afschrijving hierdoor groot.

Gedwongen of zelfgekozen gebrek aan volhardendheid om de lange termijn onder de aandacht te brengen wordt genoemd door **Beekmans**, die spijt heeft (1) niet voldoende (lang) tegengas te hebben gegeven bij de verbreding van de Ewijkse brug over de Waal; en (2) te hebben afgezien van aan de bel trekken over de ringweg aan de westoever van de IJssel bij Zutphen. Hij voorziet bij beide “*later gebakken peren*”, doordat een *lock-insituatie* is ontstaan. Dit zou men afwenteling op later kunnen noemen, waarbij dat in de praktijk vaak onbewust z’n beslag krijgt, omdat wie de toekomstige problemen wel voorziet zich er niet (voldoende) mee bemoeit of diens waarschuwing wordt genegeerd. Zoals ook in het door **De Haan** genoemde voorbeeld van de zeespiegelstijging hierboven.

Enigszins vergelijkbaar zijn de vele niet-succesvolle pogingen van **Havinga** geweest om structureel beleid tegen rivierbodemerose te doen ontwikkelen. Als deel van de verklaring daarvoor noemt hij kostenoverwegingen, maar hij stelt tevens vast dat de degradatie van de vaarweg de transportsector – en zo ook de maatschappij – op langere termijn veel (meer) geld kost. Hij meent dan ook dat een volledige maatschappelijke afweging van kosten en baten tot een andere conclusie zou moeten leiden. Dat z’n pleidooien in Den Haag steeds strandden wijt **Havinga** dan ook mede aan gebrek aan visie. En dan doelt hij op een lange-termijnvisie.

En over kosten gesproken: **De Haan** noemt eveneens teveel nadruk op kostenbesparing als *maat der dingen* onder verwijzing naar “*structureel geld tekort, daarom bewust te laag ramen en alle onvoorzien schrappen*” (Oosterscheldekering). En **De Boer** refereert in dit verband naar een financieel directeur “*zonder voldoende technische kennis*” die op eigen titel op de aanlegkosten van een tunnel bespaarde door een rijbaan te schrappen, met als gevolg dat (a) een technisch ingewikkeld en duur bewakings- en waarschuwingssysteem nodig werd en (b) de tunnel vaak moet worden gesloten. **De Boer** gebruikt meermalen in het interview de uitdrukking “*goedkoop = duurkoop*” en pleit voor *life-cycle costing*. Maar ook **Beekmans** wijst erop dat marginale meerkosten in het heden bij

besluitvorming vaak prevaleren boven hoge kosten in de (verre) toekomst. Die worden weg-verdisconteerd. **Havinga** wijst er in dit verband ook nog op dat er zijns inziens teveel wordt bezuinigd op onderbouwend rivierkundig onderzoek, waarmee de effectiviteit van maatregelen, maar ook hun voordelige en nadelige neveneffecten, op lange termijn kunnen worden bepaald. Voor weinig geld kunnen grote maatschappelijke kosten in de toekomst worden voorkomen. Maar dat vereist dus wel een vooruitziende blik.

3 Afbreuk gedaan aan de esthetische kwaliteit van de publieke ruimte

“*Het is er niet mooier op geworden, eerder lelijker/rommeliger*”, zo stelt **De Bruijn** als hij terugkijkt op enkele dijkversterkingsprojecten uit het verre verleden die moesten worden gerealiseerd met heel weinig budget (Werkendam, de “*dubbele dijk*” in Gameren). De achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit is in het interview met De Bruijn een terugkerend thema. Maar hij staat daarin niet alleen, hetgeen we pas goed zullen zien in de volgende paragraaf over trots.

Buskens noemt kwaliteitsverlies van de publieke ruimte ook, en wel in verband met het Multimodaal Transportcentrum Nijmegen – waar de ongewenste ontwikkeling zich overigens aan zijn invloed onttrok. Hij spreekt van ontwikkelingen “*zonder samenhang en zonder goede ruimtelijke structuur.*”

4 Te weinig gehoor geven aan zorgen van direct betrokkenen

Verscheidene geïnterviewden stelden met nadruk dat ze dan misschien wel geen spijt hadden van het resultaat van hun planvorming of fysieke interventie, maar wel van hoe ze – soms genoodzaakt – moesten omgaan met direct betrokkenen, hetzij in het proces om er te komen, hetzij daarna. **De Boer** stelt vast dat “*onzekerheid voor bewoners van plangebieden*” weliswaar onvermijdelijk is, maar ook iets om zeer zorgvuldig mee om te gaan. En nog wat concreter stelt **Beekmans**: “*hoe we met de burger omgaan is niet altijd goed genoeg.*” Onder andere door te onduidelijk verwachtingsmanagement: “*te wollig over waar nog inspraak over mogelijk is*”, en zo “*onterecht de indruk wekken dat er kans is dat het hele project niet door gaat.*”

Beekmans vult nog aan dat de overheid er ook geen goed aan doet terug te komen op mondeling gemaakte afspraken of toezeggingen: “*niemand let meer op lange-termijnafspraken*”. Hij waarschuwt ervoor te snel of onvoldoende beargumenteerd terug te komen op beleidsafspraken. Want dat is funest voor het vertrouwen in de overheid.

Over trots

Wanneer we de antwoorden over trots bekijken, vinden we de tegenhangers van wat spijt kan veroorzaken, met de toevoeging dat aan alle eisen voldoen essentieel is. Het is wel heel verleidelijk om allereerst inhoudelijk aan te sluiten bij de drie vereisten waaraan een goed ontwerp volgens *De Architectura* van de Romeinse bouwmeester Vitruvius (ongedateerd) moest voldoen. En wel aan alle drie vereisten tegelijkertijd, namelijk *utilitas*, *firmitas* en *venustas*.

Deze Latijnse woorden zijn lastig te vertalen en worden ook vaak onbeholpen vertaald waarbij hun strekking (*‘framing’*) steeds verder wordt opgerekt (zie bijv. Hooimeijer et al., 2000; of Ruimtexmilieu.nl). Wij doen daar niet aan mee en houden het maar simpel op:

- 1** *utilitas* = ‘nut’, dat wil zeggen nuttig voor het beoogde gebruik maar ook voor alle (mede)gebruik van dezelfde ruimte;
- 2** *firmitas* = ‘stijfheid’, dat wil zeggen duurzaam in de simpele betekenis van stevig overeind blijven staan en ook op lange termijn nog goed functioneren, en
- 3** *venustas* = ‘aantrekkelijkheid’, dat wil zeggen er goed uitzien.

Om aan die eisen te voldoen is lastig genoeg en juist daarover zeggen de geïnterviewden behartigenswaardige dingen die we hier zullen aanhalen. Maar ook in verband met trots wordt door verscheidene geïnterviewden weer aandacht gevraagd voor het planvormings- en implementatieproces, hetgeen een vierde (set) vereiste(n) oplevert: Succesfactoren voor de planvorming en realisatie.

1 Utilitas

Havinga is overtuigd dat de scheepvaart tot de duurzaamste transport $modi$ behoort en beter bediend moet worden. Hij is trots op het feit dat hij veel rivieraanpassingen ten dienste van die scheepvaart heeft kunnen realiseren, en zo *en passant* de invoering van de zesbaksduwvaart mogelijk heeft gemaakt. Waar transport per schip in zijn ogen maatschappelijk grote meerwaarde heeft, is de scheepvaartsector in zijn ogen minder mondig – want gewend te roeien met de riemen die men heeft. Daarom is hij ook vooral trots op het feit dat hij andere planvorming (KRW-geulen, rivierverruimingen) meer rekening heeft kunnen laten houden met belangen van de scheepvaart. Of anders gezegd: het blikveld van andere actoren heeft verruimd – waar die mogelijk te monofunctioneel redeneerden.

De Boer noemt multifunctionaliteit en het ruimte geven aan andere functies specifiek als een vereiste om interventies meerwaarde te geven, tot onverwachte toe, zoals wildwaterkanoën op de drempel van dijkverlegging Lent (Nijmegen). Voorbeelden die hij aanhaalt betreffen recreatievaart en veiligheid op het water (IJmuiden), recreatie in het algemeen (Ruimte voor de Rivierprojecten), lokale uitloopmogelijkheden, maar ook zachte waarden zoals cultuurhistorische (Oranjesluizen) en natuur en landschap. Als reden noemt hij: *“aangenamer op lange termijn en voor alle dagen.”*

Waarmee we al bijna bij *venustas* zijn aangeland, maar dan vanuit de dienst die ruimtelijke kwaliteit aan economische gebruiksfuncties levert. **Beekmans** vult dit aan, specifiek voor dijkverlegging Nijmegen, met festivalterrein, verenigingsleven (kano- en roeibaan, zeeverkenner) en ruimte voor bijzonder wonen. De vele bruggen en de padenstructuur bieden een goede ontsluiting en zorgen tevens voor zonering en een informele scheiding tussen niet-compatibele gebruiksfuncties. Maar hij is eveneens trots op het feit dat boeren in de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld, bij dijkverlegging Cortenoever en in de Overdiepse Polder meer toekomstperspectief is geboden: *“We wisten ook dat als we er natuur van zouden maken, het tot een echte volksopstand zou leiden. Dus hebben we daar juist gekozen niet heel ingrijpend te ontwerpen.”* Dit zou je locatiespecifiek ontwerpen kunnen noemen, volgens het adagium van de landschapsarchitecten naar de *genius loci*.

Ook **Buskens** geeft aan trots te zijn op de multifunctionaliteit van een rivierverruimingsproject dat onderdeel werd van een geïntegreerde gebiedsontwikkeling; in zijn geval het Reevediep (bypass Kampen), waar veel mogelijkheden zijn gecreëerd voor vaarrecreatie en fietsen en wandelen. Maar ook ruimte voor bijzonder wonen. Zijn trots komt mede voort uit het feit dat *“veel verschillende doelen en partijen bediend”* zijn en hij maakt melding van groot draagvlak al in de planvormingsfase bij de sportvisserij (vanwege een vispassage) en de recreatievaart (vanwege een extra – bovendien beschutte – vaarverbinding).

De Bruijn geeft aan dat bij zowel dijkontwerp als grote geïntegreerde projecten zoals Noordwaard veel mogelijkheden voor medegebruik zijn gerealiseerd *“door durven innoveren en voorop durven lopen als je overtuigd bent dat ergens iets waardevols in zit.”* Hij noemt recreatie als belangrijke nevenfunctie, maar ook alledaags gebruik van de dijk door bewoners, waaronder agrariërs en andere ondernemers.

2 Firmitas

Het meest toepasselijke citaat bij deze vereiste is de uitspraak van **De Haan** over de Oosterscheldekering: *“hij staat nog fier overeind”*, dankzij de goede fundering. Maar hij geeft zelf aan dat dat naar zijn mening een te smalle interpretatie is en is veel trotser op het zandsuppletiebeleid, *“want er zat een idee achter”*, namelijk dat van flexibiliteit en werken met natuurlijke processen (een *nature-based solution* voordat die term in zwang kwam). Daarmee komen we dicht bij een ware reden voor *firmitas*, waarvoor de volgende aanvulling van **De Haan** relevant is, namelijk dat het hele proces voor de lange termijn geborgd moet zijn, zoals met de Wet op de Waterkering. Die schrijft voor dat waterkeringen niet alleen moeten worden gebouwd, maar ook geregeld moeten worden getoetst, er over moet worden gerapporteerd en de waterkering – wanneer nodig – onverwijld moet worden aangepakt. Ofwel: denk voorbij de oplevering van een interventie, namelijk aan de gehele beoogde levensduur of zelfs verder.

Iets vergelijkbaars wordt naar voren gebracht door **De Boer**: vooruitzien naar toekomstige ontwikkelingen, alle risico's in beeld brengen en overdimensioneren waar

dat nuttig lijkt (landtunnel A2 bij Utrecht), maar intussen “voorkomen dat het financieel uit de hand loopt/ de knip in de gaten houden”. Ook is hij trots op het feit dat bij de vele rivierverruimingsprojecten “het beheer voor na oplevering geregeld” was.

Als voorbeeld van alle risico’s in beeld hebben kan de specificatie van **Beekmans** gelden, waar hij stelt dat kribverlaging en langsdammen niet alleen “spotgoedkoop”, maar ook “zonder zandmarktverstoring” waren, en mede daarom een goede keuze.

Dat wordt bevestigd door **Havinga**, die niet alleen verwijst naar de langsdammen, maar ook naar andere structurele ingrepen in het zomerbed, waaronder de vaste laag Nijmegen en de bodemkribben Erlecom. Maar hierbij kan de eerdere kanttekening van De Haan worden aangehaald: ze staan weliswaar *fier overeind* maar of ze op lange termijn echt duurzaam zijn? Ze zijn niet bepaald flexibel of *nature-based* en veroorzaken de laatste jaren juist veel ellende.

Over de wel heel dure inrichting van dijkverlegging Lent (Nijmegen) spreekt **Beekmans** overigens met evenveel trots in relatie tot *firmitas*: “En het ligt er heel solide bij. Dus over vijftien jaar ligt het er nog steeds mooi bij. Het is heel robuust neergelegd, dat vind ik mooi.” Dat geeft aan dat dit begrip multi-interpretabel is, of positiever gesteld: een brede betekenis kan hebben.

Het voordeel van ‘zelfwerkzaam’ met weinig onderhoudskosten wordt specifiek benoemd door **Buskens**, die trots is dat het alternatief voor een vaste inlaat voor het Reevediep het met glans heeft gewonnen van de onderhoudsbehoefte zomerbedverdieping die Rijkswaterstaat¹ hier wilde realiseren – en dan tot in lengte van jaren in stand zou moeten houden. Het alternatief is “duurzaam veilig en onderhoudsruimer dan het RWS-plan, want eenvoudiger en zelf-bedienend”. De aanbeveling van **Beekmans** dat we ons moeten hoeden voor “escalerende techniek” sluit hier bij aan.

3 Venustas

Zowel **De Bruijn** als **Buskens** noemen de reactie van de bewoners en andere gebruikers als belangrijke indicator

voor of een interventie geslaagd is. **De Bruijn** zegt over de dijkversterkingen: “Je wilt dat de bewoners achteraf blij zijn met het resultaat”, en **Buskens** over het Reevediep: “positieve feedback (blij – zelfs trotse – Kampenaren), dat is mijn graadmeter of het een succes is.”

Ze verwijzen daarbij enerzijds naar de grotere aantrekkelijkheid voor gebruik (“veel gebruikt door recreatiefietsers” (**De Bruijn**) en “draagvlak bij sportvisserij en vaarrecreanten” (**Buskens**); dus naar van ruimtelijke kwaliteit afgeleide *utilitas*), maar anderzijds ook naar gepercipieerde schoonheid, dus wat de gebruiker van de publieke ruimte ervan vindt: “gewaardeerd, mooi”.

Ook zelf zijn de geïnterviewden niet te beroerd om een oordeel over de esthetica en andere zachte waarden te geven: “LNC in het landschap ingepast”; “biodivers en mooi”; “ecologische kwaliteit meegegeven” (**De Bruijn**). Of: “heldere landschapsstructuur, aansluitend op oude patronen” (**Buskens**). En **Beekmans** over de dijkverlegging Lent (Nijmegen): “drie ongelooflijk mooie bruggen; duidelijke kaders; heldere lijnen; mooi geworden.”

Deze geïnterviewden zijn dus trots op de esthetische kwaliteit van het resultaat – naar eigen oordeel – en extra trots als dat oordeel ook nog eens wordt gedeeld door het publiek.

Met de verwijzing naar LNC-waarden en biodiversiteit relateert **De Bruijn** de door gebruikers gepercipieerde aantrekkelijkheid echter ook weer aan meer formele criteria voor ruimtelijke kwaliteit (Van Zoest, 1994). En dat doet ook **Buskens** als hij verwijst naar “veel betere ecologische verbindingen” en de “heldere landschapsstructuur, aansluitend op oude patronen”. Want dat zijn vaak richtinggevende ontwerpprincipes die door landschapsarchitecten worden gebruikt. Ze passen bij “goed ontwerpen met respect voor het landschap”.

Daarmee zijn we beland bij een belangrijke verklaring voor het feit dat bij zowel dijkontwerp vanaf de 90-er jaren als de rivierverruimingsprojecten van Ruimte voor de Rivier techniek en architectuur (rekenen en tekenen) weer zijn samengekomen. Bij de dijken was dat door de Leidraad LNC-waarden van de Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW, 1994), die – zij het zacht – richting gaf aan het ontwerpen van dijken. Bij Ruimte voor de Rivier kwam het door de dubbeldoelstelling die in de PKB was

verankerd: de interventies moesten niet alleen een vooraf vastgestelde hoogwaterstandsverlaging leveren, maar tevens de ruimtelijk kwaliteit verbeteren. Dat werd tijdens het ontwerpproces en de aanleg gemonitord en beoordeeld door een kwaliteitsteam (verg. Klijn et al., 2013).

Over ruimtelijke kwaliteit als leidmotief is **De Bruijn** van aanvang af al heel positief, mede omdat hij de hele ontwikkeling van de TAW-leidraad heeft meegemaakt. **Beekmans** daarentegen zegt eerst de nodige reserves te hebben gehad toen hij met de tweede doelstelling in de PKB-Ruimte voor de Rivier werd geconfronteerd, maar er gaandeweg blijer van te zijn geworden en nu een pleitbezorger te zijn: *“een helder en communiceerbaar doel”*; *“een legitimatie voor dat wat je ontwerpt en aanlegt er ook okay uit moet zien.”*; *“en uiteindelijk veel meer betrokkenheid van de regionale overheden.”*

De Boer, mede-grondlegger van die tweede doelstelling en er verantwoordelijk voor dat deze ook serieus werd genomen, stelt dat met die tweede doelstelling *duidelijke kaders* werden geschapen voor de regionale en lokale uitwerking van de plannen, dat het voorkwam dat er toeters en bellen in plannen werden gefrommeld, en dat er *lokaal eigenaarschap* ontstond omdat ook lokale wensen en voorkeuren ingewilligd konden worden.

Succesfactoren voor de planvorming en realisatie

Hierboven zijn twee factoren al genoemd die mede ten grondslag lagen aan een doelmatig planvormingsproces, namelijk heldere kaders (**De Boer**, over Ruimte voor de Rivier) en het ruimtelijke kwaliteit expliciet tot tweede doelstelling maken (**De Boer**, **Beekmans** en **Buskens**).

De Haan noemt *“simpel en helder uitgewerkt”* en *“wetgeving en budget geregeld”* als belangrijk voor het succes van de Waterwet met de bijbehorende normen en toetseis, omdat die monitoring regelt en tijdig onderhoud borgt. Dit kan – deels – ook als heldere kaders worden beschouwd, maar het gaat óók over het borgen van alles na implementatie: monitoring, evaluatie, en budget.

Om heldere kaders te verkrijgen is stevige *backing* vanuit de beleidsmakers nodig. Om die te krijgen noemt **De Boer** het hebben van een goed verhaal, maar vooral ook *“goed contact met de beslissers en korte lijnen”* belangrijk. Hen in

de schijnwerpers zetten helpt daarbij. **Buskens** – die een integrale gebiedsontwikkeling moest realiseren – noemt zelfs het hebben van meerdere probleemeigenaren met doorzettingsmacht en geld als succesfactor.

Voor het hebben van een goed verhaal helpt het volgens **Havinga** enorm als daarvoor steun vanuit een belanghebbende sector is, in zijn geval de transportsector. Dat hielp bij het durven nemen van een zeker risico bij advies aan de minister, met slechts beperkte kennis maar vanuit een rotsvaste overtuiging. Nog beter is het als je in zo’n situatie kunt leunen op goeie technici met verstand van zaken en een groot *commitment*, zo stelt **De Haan**. Zulk *commitment* wordt door **De Bruijn** niet genoemd, maar hij geeft intussen wel zelf blijk van enorme betrokkenheid door er voor te pleiten aandacht, tijd en energie te stoppen in zowel het ontwerp als het proces. Hij zelf deed dat door onder andere mee te werken aan de handreiking LNC-waarden en door onderzoek te laten doen door de LandbouwUniversiteit Wageningen aan dijkvegetaties.

Een andere factor voor succes die meermaals is genoemd heeft betrekking op de procedure: **De Bruijn** gaf aan dat voor de dijkversterkingen eind 90-er jaren veel meer tempo nodig was en een versnelde procedure werd ingevoerd met een beperking van de tijd voor inspraak en de mogelijkheid omwille van het publieke belang particuliere belangen te *overrulen*. Tegelijkertijd hamert hij erop in gesprek te blijven met de bewoners en gebruikers en te luisteren en begrip te hebben, maar ook overwegingen voor een beslissing uit te blijven leggen. Het gaat dus om een transparante afweging van publieke belangen en individuele, waarbij die laatste niet ten koste mogen gaan van de eerste.

Op vergelijkbare wijze probeerde Ruimte voor de Rivier publieke belangen te borgen zonder individuele te schaden en tempo in het proces te houden. Zowel **De Boer** als **Beekmans** noemen faseren een succesfactor voor dit programma met eerst een plan op uitsluitend hoofdlijnen (de PKB) en daarna pas gedetailleerde planvorming door gemeente of waterschap. **Beekmans** stelt dat het erg hielp hoe de startnotitie van de PKB is aangepakt: *“We waren pas net begonnen, en toen hebben we met onze landsadvocaat getekend hoe het besluit over vier jaar er*

uit zou moeten zien. Daar dachten we tijd mee te winnen.”

En dat pakte dus ook zo uit. En **De Boer** benadrukt dat het ook heel belangrijk is niet te krenterig te zijn als het gaat om het compenseren van getroffen en. Het is immers enorm ingrijpend als je moet wijken voor een interventie.

Tot slot

De interviews waren een eerste kwalitatieve verkenning over het minimaliseren van spijt bij besluitvorming over de toekomstige inrichting van ons land. Ze waren in eerste instantie dan ook bedoeld als vooronderzoek, maar leverden al zoveel inzichten op dat ze volgens ons al enig houvast bieden om praktisch invulling te geven aan het adagium van *no-regret* of *minimum regret*.

Daarom ook deze publicatie.

Maar we achten verdere verdieping wenselijk, door een meer diverse groep experts te interviewen, en door ook (semi-)kwantitatieve methoden toe te passen. Ook zien we mogelijkheden tot verbinding met onderzoek naar pad-afhankelijkheid (*lock-in* en *lock-out*) en het relateren aan het bredere ethische vraagstuk van intergenerationele rechtvaardigheid. ■

Referenties

- Bervaes, J. C. A. M. & G. Noordzij, 1990. *Attila op de bulldozer. Rijkswaterstaat en het riviereengebied*. Uitgeverij G.A. Van Oorschot B.V., Amsterdam.
 - Bervaes et al., 1993. *Landschap als geheugen; opstellen tegen de dijkverzwaring*. Uitgeverij Cadans Amsterdam.
 - Davidai, S., & Gilovich, T., 2017. The Ideal Road Not Taken: The Self-Discrepancies Involved in People's Most Enduring Regrets. *Emotion*. Advance online publication. <http://dx.doi.org/10.1037/emo0000326>
 - Gezondheidsraad, 2008. *Voorzorg met rede*. Gezondheidsraad, publicatie 2008/18, Den Haag
 - Hooimeijer, Kroon en J. Luttkik, 2000. *Kwaliteit in meervoud*. Habiforum, Gouda.
 - Klijn, F., D. de Bruin, M. de Hoog, S. Jansen & D. Sijmons (2013). Design quality of Room-for-the-River measures in the Netherlands: role and assessment of the Quality Team (Q-team). DOI:10.1080/15715124.2013.811418, *Journal of River Basin Management*. 11(2013)/3: 287–299
 - TAW (technische Adviescommissie Waterkeringen), 1994. Handreiking Inventarisatie en waardering LNC-aspecten. Een methode voor beschrijving en betekenis-toekenning van de LNC-aspecten in de planvorming van de dijkversterking.
 - Van Zoest, J.G.A., 1994. *Landschapskwaliteit. Uitwerking van de kwaliteitscriteria in de Nota Landschap*. SC-DLO rapport 349, Wageningen.
 - Vitruvius, Pollio, undated. *De Architectura*. (translated by Morris Hicky Morgan, 1960. The Ten Books on Architecture. Courier Dover Publications. ISBN 0-486-20645-9).
-
- 1 Vermoedelijk Rijkswaterstaat Midden-Nederland, want de rivierkundigen van Rijkswaterstaat-Oost Nederland zijn zeer ongelukkig met de gerealiseerde (partiële/ tijdelijke?) zomerbedverdieping. ■