

Berenschot

PROCESEVALUATIE
TOTSTANDKOMING
PKB RUIMTE VOOR DE RIVIER

Utrecht, 3 juli 2007

Ernst ten Heuvelhof
Hans de Bruijn
Marieke de Wal
Michiel Kort
Marinka van Vliet
Maarten Noordink
Bas Böhm

Berenschot

PROCESEVALUATIE TOTSTANDKOMING PKB RUIMTE VOOR DE RIVIER

	Blz.
MANAGEMENTSAMENVATTING	4
1. INLEIDING	8
1.1 DOEL VAN DE EVALUATIE	8
1.2 AANPAK EN WERKWIJZE	8
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN EN BEOORDELINGSKADER	9
1.4 OPBOUW VAN DIT RAPPORT.....	10
2. PROCESRECONSTRUCTIE.....	11
2.1 INLEIDING	11
2.2 VOORGESCHIEDENIS EN START PKB.....	11
2.3 LANDELIJK PKB-TRAJECT	15
2.4 VASTSTELLINGEN EN VERTRAGINGEN.....	19
2.5 REGIONAAL TRAJECT	19
2.6 PROJECTORGANISATIE	22
3. OVER PERCEPTIES EN PROCESINTERVENTIES	29
3.1 INLEIDING	29
3.2 DOORWERKING VAN DOELSTELLINGEN, RANDVOORWAARDEN EN UITGANGSPUNTEN	29
3.3 AFSTEMMING WERK- EN BESLUITVORMINGSPROCES	31
3.4 VERSCHILLEN BOR/BER	32
3.5 COMMUNICATIE MET EN PARTICIPATIE VAN BELANGHEBBENDEN	33
3.6 BELANGRIJKE ARRANGEMENTEN IN HET PROCES	37
3.7 POLITIEK-BESTUURLIJK COMMITMENT	41
4. CONCLUSIES	43
4.1 INLEIDING	43
4.2 DE COMPLEXITEIT VAN DE OPGAVE	43
4.3 RISICO'S GEDURENDE HET PROCES.....	44
4.4 SUCCESFACTOREN.....	46

Berenschot

5.	AANBEVELINGEN	51
5.1	EEN SUCCESVOL PROCES	51
5.2	INTELLIGENTE ARRANGEMENTEN	52
5.3	AANDACHTSPUNTEN	53

Berenschot

MANAGEMENTSAMENVATTING

Doel van de evaluatie van de totstandkoming van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier is een beschrijving en een analyse van het proces om de kennis die is opgedaan te behouden en ervan te leren.

Aan de hand van de bestudering van relevante documenten en op basis van ruim 40 gesprekken met betrokkenen is een reconstructie en een analyse gemaakt van het proces dat complex en risicovol was maar dankzij de inzet van een aantal intelligente arrangementen toch succesvol is verlopen.

PKB RUIMTE VOOR DE RIVIER: COMPLEX EN RISICOVOL

Allereerst was er sprake van een *paradigmaverandering*. Honderden jaren is in Nederland met succes gestreden tegen het water door middel van dijkverhoging en dijkverzwaring. Het veranderen van dit paradigma, door ruimte te geven aan het water, vroeg een omslag in werkwijze en instellingen van mensen. In het PKB-proces bleek dat dit ook een aanzuigende werking kan hebben. Men vond dit nieuwe perspectief juist spannend en interessant om mee aan de slag te gaan en om er onderdeel van uit te maken. Het was niet alleen maar een bedreiging maar juist een uitdaging.

Het proces kende verder een hoog potentieel *NIMBY-gehalte*¹. Ondanks dat iedereen het eens was over de urgentie, wilden maar weinig betrokkenen in eerste instantie een ingreep of maatregel in hun ‘achtertuin’. Dat dit de besluitvorming niet sterk heeft gefrustreerd, is onder meer te danken aan het feit dat de overheden die de maatregelen moeten gedogen op hun grondgebied veelal ook de overheden zijn waar de problemen van hoogwater het meest worden gevoeld.

Het proces werd daarnaast gekenmerkt door een *web van afhankelijkheden*. Niet alleen de maatregelen waren gerelateerd aan elkaar, qua hydraulische effecten en budget, maar ook partijen waren afhankelijk van elkaar, vooral wat betreft kennis. De kennis zat voornamelijk centraal, terwijl het decentrale projecten betrof. Daarnaast waren er ook nog eens verbanden tussen maatregelen en partijen: het effect van een maatregel in de ene provincie had directe gevolgen voor maatregelen in de andere regio.

SUCCESFACTOREN: EEN AANTAL INTELLIGENTE ARRANGEMENTEN

Gezien de complexiteit van de opgave is het bijzonder dat het proces door betrokkenen zo goed wordt gewaardeerd (zij gaven het verloop van het proces gemiddeld een 7,5). In onze visie heeft dat te maken met een aantal intelligente constructies, waarmee de complexiteit hanteerbaar is gemaakt en de belangrijkste risico's zijn gemitigeerd.

Diffuse organisatie

Binnen de organisatie waren taken, rollen en verantwoordelijkheden en de relaties tussen organen niet strak uitgetekend en vastgelegd. Voor partijen die meer op afstand stonden leverde het een beeld op van chaos, van een ondoordacht en niet transparant proces en van

¹ NIMBY staat voor: *Not In My BackYard*.

Berenschot

partijen met dubbele petten. De samenwerking is door partijen die deel uitmaakten van de organisatie, zowel op centraal als op decentraal niveau, als positief en constructief ervaren. Voor hen betekende deze *diffuse organisatie* vooral *ruimte*: ruimte voor herkansing (een bijeenkomst missen is niet erg), koppelingen (makkelijk relaties en verbindingen leggen) en leerprocessen (er was ruimte om op verschillende plekken en momenten de zienswijze neer te leggen). Maar het leidde ook wel eens tot risicovolle vermenging, bijvoorbeeld toen het rijk de communicatie in de regio deed en soms van de regio afwijkende signalen werden afgegeven.

Centrale – decentrale vervlechting

De PKB is een centraal arrangement waarvan de regie lag bij het rijk. Centraal zijn voorafgaand aan en in het proces de taakstellingen en randvoorwaarden opgesteld zonder de regio daar expliciet bij te betrekken. Normaal gesproken voldoende reden voor de regio om ‘op de rem te gaan staan’. Dit is voorkomen door – anders dan in het verleden vaak gebeurde – bij de uitwerking en inpassing van Ruimte voor de Rivier centrale en decentrale belangen te vervlechten, zonder daarmee de regie uit handen te geven. Deze *centrale – decentrale vervlechting* wordt gekenmerkt door:

Decentraal bestuurlijk dominantie versus centraal ambtelijk dominantie

Door het regioadvies kregen decentrale bestuurders een belangrijke positie in het proces. Om te voorkomen dat de besluitvorming niet uit de hand zou lopen, is er voor gekozen de decentrale bestuurders te laten ondersteunen door centrale ambtenaren. Het landelijke en regionale traject werden zodoende gevoed met dezelfde informatie. Verder stelde de staatssecretaris zich terughoudend op en sprak zij haar vertrouwen uit in de regio, waardoor bij decentrale bestuurders geen angst bestond dat zij ‘via de achterdeur’ toch zou gaan besturen.

Rek en ruimte binnen kaders

Hoewel het rijk de randvoorwaarden heeft gesteld, kreeg de regio ruimte om eigen oplossingen aan te dragen en bleek het rijk uiteindelijk bereid enige rek toe te staan in de randvoorwaarden. Verder is men centraal soepel omgegaan met de vaste procedure die verbonden is aan de PKB en die binnen een bepaalde tijdspanne moet worden afgerond; door sommige zaken vooruit te schuiven en andere naar voren te trekken. Zo zijn *koploperprojecten*, die al van start mochten gaan tijdens het PKB proces, een voorbeeld van een prikkel of premie. En de *programmatische aanpak* maakte het mogelijk maatregelen in een later stadium in te wisselen voor betere alternatieven. Beide instrumenten zorgden voor vaart in het proces.

Voorts waren de randvoorwaarden die het rijk stelde hard, maar ook weer niet van beton. Op de juiste momenten is meebewogen. Zo bleek in het budget uiteindelijk toch ruimte te zitten, nadat inverdienmogelijkheden in kaart waren gebracht. Timing was daarbij cruciaal. Centraal gaf men namelijk pas meer financiële ruimte toen de regio haar voorkeur al had neergelegd in het voorkeursalternatief.

Decentrale koppelingen

Centraal heeft men ruimte geboden voor decentrale partijen om de maatregelen te koppelen aan andere lokale issues, zoals woningbouw, bedrijventerreinen, recreatie en natuurontwikkeling. Hierdoor is draagvlak ontstaan in de regio voor de beleidsdoelstellingen van Ruimte voor de Rivier en is de kans op NIMBY-gedrag verkleind. Het risico was wel dat de

Berenschot

andere dossiers centraal kwamen te staan, waardoor de beleidsdoelstellingen van Ruimte voor de Rivier op de achtergrond zouden raken en uiteindelijk niet gerealiseerd zouden worden. Dit dilemma van draagvlak versus kwaliteit heeft zich maar beperkt voorgedaan, doordat tegelijkertijd centraal werd vastgehouden aan de uitgangspunten van budget en waterafvoer.

Schaduw van het nultarief

Ondanks de ruimte die is geboden in het proces was er altijd een terugvaloptie voor de centrale projectorganisatie voorhanden: het zogenaamde nulalternatief, namelijk dijkverzwaring. Gedurende het hele proces kwam dit alternatief regelmatig ter sprake en hing het als een schaduw over het proces, met als gevolg dat er altijd druk op het proces is blijven bestaan om te zoeken naar betere opties dan de nuloptie.

In één keer goed principe

In de perceptie van velen heeft een geleidelijke verschuiving plaatsgevonden in de taakstelling (van 16.000 m³/s naar 18.000 m³/s). Deze verschuiving, die in de ogen van sommigen tussentijds gebeurde en centraal is bepaald, had kunnen leiden tot een 'opstand' in de regio. Dat er relatief weinig problemen zijn ontstaan, komt doordat de verhoging is neergezet als het 'in-één-keer-goed principe'. En daar kan niemand tegen zijn.

Rol van de politiek

Op belangrijke momenten is de politiek goed betrokken geweest bij het proces. Dit kreeg vorm in stuurgroepen en apart georganiseerde sessies met bestuurders. Het wel of niet betrekken van de politiek betreft het dilemma tussen openheid versus vaart. Het te veel betrekken van de politiek vergroot de kans op draagvlak, maar kan ook leiden tot stroperigheid en vertraging. In dit traject is de openheid richting de politiek steeds vergroot naarmate het proces richting besluitvorming ging.

Daar staat tegenover dat niet altijd voldoende aandacht is geweest voor de verankering van commitment van bestuurders bij hun achterban. Volgens een aantal betrokkenen zijn in een aantal regio's waar 'klappen dreigden te vallen' bestuurders onder druk van hun achterban teruggekomen op eerdere toezeggingen.

Persoonlijke chemie

De persoonlijke chemie tussen personen op sleutelposities in de projectorganisatie en de persoonlijke inzet van een aantal sleutelfiguren heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het succes van dit traject. Hoewel hier niet in alle opzichten expliciet op te sturen is, is er in dit proces wel voldoende aandacht voor geweest. Het heeft het proces op belangrijke momenten versneld.

TOT SLOT: EEN ROBUUST EN ADAPTIEF PROCES

Alles overziend, is er een lijn te ontdekken in de wijze waarop het proces van totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier is gemanaged. Enerzijds hield men ferme grip op het proces door harde kaders te stellen, centralistisch te sturen en een (voor de regio) onaanneemlijke terugvaloptie achter de hand te houden. Anderzijds gaf men ruimte door organisatorische redundantie in te bouwen, de regio een expliciete rol te geven, koppelingen

Berenschot

mogelijk te maken met andere issues, op de juiste momenten flexibel te zijn in tijd en bestuurders goed te betrekken. Daarnaast zijn er enkele aandachtspunten voor vervolg- en toekomstige, vergelijkbare processen die met name betrekking hebben op de compensatie van de ‘verliezers’ en de inzet van mensen met voldoende commitment en specifieke competenties.

De uitkomst van de procesevaluatie van het totstandkomingsproces van de PKB Ruimte voor de Rivier is dat het een robuust en tegelijkertijd adaptief proces is geweest met een gedragen resultaat.

Berenschot

1. INLEIDING

1.1 DOEL VAN DE EVALUATIE

Het Directoraat Generaal Water (DGW) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft Berenschot en prof.mr.dr. E. ten Heuvelhof en prof.mr.dr. J.A. de Bruijn van de TU Delft gevraagd het proces van totstandkoming van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier te evalueren. Het gaat om het proces vanaf het Kabinetsstandpunt in 2000 tot en met de vaststelling van de PKB deel IV door de Eerste en Tweede Kamer (januari 2007). Dit rapport is het resultaat van deze procesevaluatie.

Doel van de procesevaluatie is een beschrijving en een analyse van het proces om de kennis die in het proces is opgedaan te behouden en ervan te leren. Uit de procesanalyse blijkt welke positieve dan wel negatieve factoren een versnellende dan wel vertragende rol hebben gespeeld en welke zaken goed zijn aangepakt of juist anders of beter aangepakt hadden moeten worden. De evaluatie levert tenslotte een aantal *lessons learned* op die gebruikt kunnen worden bij de uitvoeringsfase PKB Ruimte voor de rivier en voor andere vraagstukken waar V&W voor staat.

1.2 AANPAK EN WERKWIJZE

De evaluatie is uitgevoerd in vijf stappen.

- Fase 1: Procesreconstructie en opstellen beoordelingskader (november-december 2006). In deze fase hebben we relevante documenten bestudeerd (een overzicht is opgenomen in bijlage 7) en is een tiental gesprekken met sleutelfiguren van de projectorganisatie gevoerd. Op basis van de documentenstudie en de uitkomsten van de gesprekken is een (voorlopige) reconstructie van het proces opgesteld.

Het resultaat van deze fase was een tussenrapport met daarin een eerste procesreconstructie, het definitieve beoordelingskader, een overzicht van de te spreken personen, een gespreksleidraad en een enquête voor de volgende fase.

- Fase 2: Gespreksronde (januari-maart 2007). In deze fase zijn ca. 40 gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van betrokken partijen. Hen is gevraagd wat kritieke momenten in het proces waren en hoe zij het proces ervaren hebben. Aan het einde van elk gesprek is een korte enquête afgenomen, zodat ook enkele kwantitatieve uitspraken gedaan konden worden. De gespreksleidraad, de enquête, de invullers van de enquête en het overzicht met gesprekspartners zijn opgenomen in de bijlage 3 en 4.
- Fase 3: Analyse (februari-maart 2007). In deze fase analyseerden we de resultaten van de gesprekken met behulp van het beoordelingskader. Op basis van deze analyse hebben we de reconstructie definitief gemaakt en voorzien van bevindingen uit de gesprekken.
- Fase 4: Werkbijeenkomst. Op 4 april 2007 heeft een werkbijeenkomst plaatsgevonden waarin onze bevindingen zijn gepresenteerd en besproken met een groot aantal betrokkenen. Een overzicht van aanwezigen van deze werkbijeenkomst is opgenomen in bijlage 5.

Berenschot

- Fase 5: Eindrapport (april 2007). Op basis van de procesreconstructie, de bevindingen uit de gesprekken, de uitkomsten van de enquête en de resultaten van de werkbijeenkomst is deze eindrapportage opgesteld.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN EN BEOORDELINGSKADER

De onderzoeksvragen van het Ministerie van V&W (zie voor een volledig overzicht van hoofd- en subvragen bijlage 2) hadden betrekking op het verloop en de organisatie van de totstandkoming van de PKB, de wijze waarop besluitvormings- en werkproces zijn verlopen, de manier waarop is samengewerkt door betrokken partijen en de wijze waarop belanghebbenden zijn betrokken. Wij hebben gesteld dat het proces goed verlopen is, indien:

1. Het beleid (PKB deel 4) goed is en – mede daardoor – *draagvlak* heeft. Het gaat dan onder meer om gedeelde uitgangspunten, tevredenheid over het verloop van het proces en het eindresultaat.
2. Het proces heeft voldaan aan de volgende kwalificaties: het is *open* en *fair* verlopen, het genereerde *kwaliteit* en heeft voldoende *vaart* gehad.

In het schema hieronder zijn deze zogenaamde procesfactoren geoperationaliseerd. Deze operationalisaties zijn weer vertaald in gespreksonderwerpen en bijbehorende enquêtevragen (zie bijlage 3 en 4).

PROCESFACTOREN	OPERATIONALISATIE
Draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van tevredenheid over het verloop van het proces • Herkenbaarheid van de eigen inbreng in het eindresultaat • Mate van acceptatie van het eindresultaat • Sprake van gedeeld uitgangspunt (kaders)
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van transparantie • Mate van betrokkenheid • Organisatie (duidelijkheid ten aanzien van structuur, aansturing, verantwoordelijkheden, rollen, procesregels/afspraken) • Communicatie (rol, organisatie, instrumenten) • Agendavorming (divergentie en convergentie standpunten)
Fairness	<ul style="list-style-type: none"> • Evenwichtigheid (qua inbreng van partijen) • Eerlijkheid (met name ten aanzien van nakomen van afspraken) • Gelijkwaardigheid (van partijen) • Mate van vertrouwen • Mate van inzicht in elkaars positie / belang • Interferentie van maatregelen
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie van de inhoudelijke inbreng

Berenschot

	<ul style="list-style-type: none">• Rol, belang en kwaliteit van onderzoek• Personele bezetting ('chemie', functioneren)• Robuustheid (lange versus korte termijn)• Leerervaringen (zijn partijen er wijzer van geworden?)
Voortgang	<ul style="list-style-type: none">• Vaart / snelheid (prikkels hiervoor)• Terugkoppelmomenten• Fasering• Risicomanagement• Terugvalopties

1.4 OPBOUW VAN DIT RAPPORT

De opbouw van dit rapport is als volgt.

Hoofdstuk 2 bevat de procesreconstructie. Het gaat daarbij vooral om beantwoording van drie vragen, namelijk: (1) 'wat is beoogd?' (doelstellingen van het proces), (2) 'wat is er gebeurd?' (activiteiten gedurende het proces) en (3) 'wat is tot stand gebracht?' (resultaat van het proces). Na een beschrijving van de context en de voorgeschiedenis van de PKB wordt het PKB-proces visueel in tijdslijnen weergegeven aan de hand van 'mijlpalen' in het PKB-proces. Deze mijlpalen worden toegelicht op basis van feitelijkheden uit documenten en gesprekken. Tevens wordt omschreven hoe de projectorganisatie is ingericht en welke veranderingen hierin hebben plaatsgevonden gedurende het proces.

In hoofdstuk 3 worden bepalende elementen en procesinterventies omschreven die van (grote) invloed zijn geweest op het proces. In dit hoofdstuk ligt de nadruk vooral op de percepties van gesprekspartners over deze aspecten. Ook komen de resultaten uit de enquête aan de orde.

Hoofdstuk 4 bevat conclusies en verklaringen. We geven onze waardering van het proces en beantwoorden we de vragen: 'wat ging goed?' en: 'wat kon beter?'. Daarbij geven wij verklaringen waarom, ons inziens, het proces is verlopen zoals het is verlopen.

In de tekst wordt verwezen naar informatie opgenomen in bijlagen. Deze bijlagen staan in het separate bijlagenboek dat bij dit eindrapport hoort.

Berenschot

2. PROCESRECONSTRUCTIE

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk reconstrueren we het PKB-proces op hoofdlijnen. De reconstructie is zoveel mogelijk gebaseerd op feitelijke informatie uit de documentenanalyse en feitelijke informatie uit de gesprekken². De reconstructie bestaat uit verschillende onderdelen. Elk onderdeel wordt ingeleid met een visualisatie van de belangrijkste ‘mijlpalen’ in het proces.

Allereerst beschrijven we de voorgeschiedenis en de start van de PKB. Hierin komt aan bod wat de aanleiding is geweest om na te denken over een meer duurzame bescherming tegen overstromingen, waarom gekozen is voor de PKB als vehikel en welke doelstellingen en randvoorwaarden aan het begin van het proces zijn geformuleerd. Vervolgens beschrijven we de planvorming en besluitvorming op landelijk niveau. Aansluitend beschrijven we het regionale traject, dat parallel liep aan het landelijke traject³ en waarin de regio’s onder leiding van de provincies een regioadvies hebben geformuleerd. Tot slot geven we de projectorganisatie weer, zoals vooraf is ontworpen en gedurende het proces is veranderd.

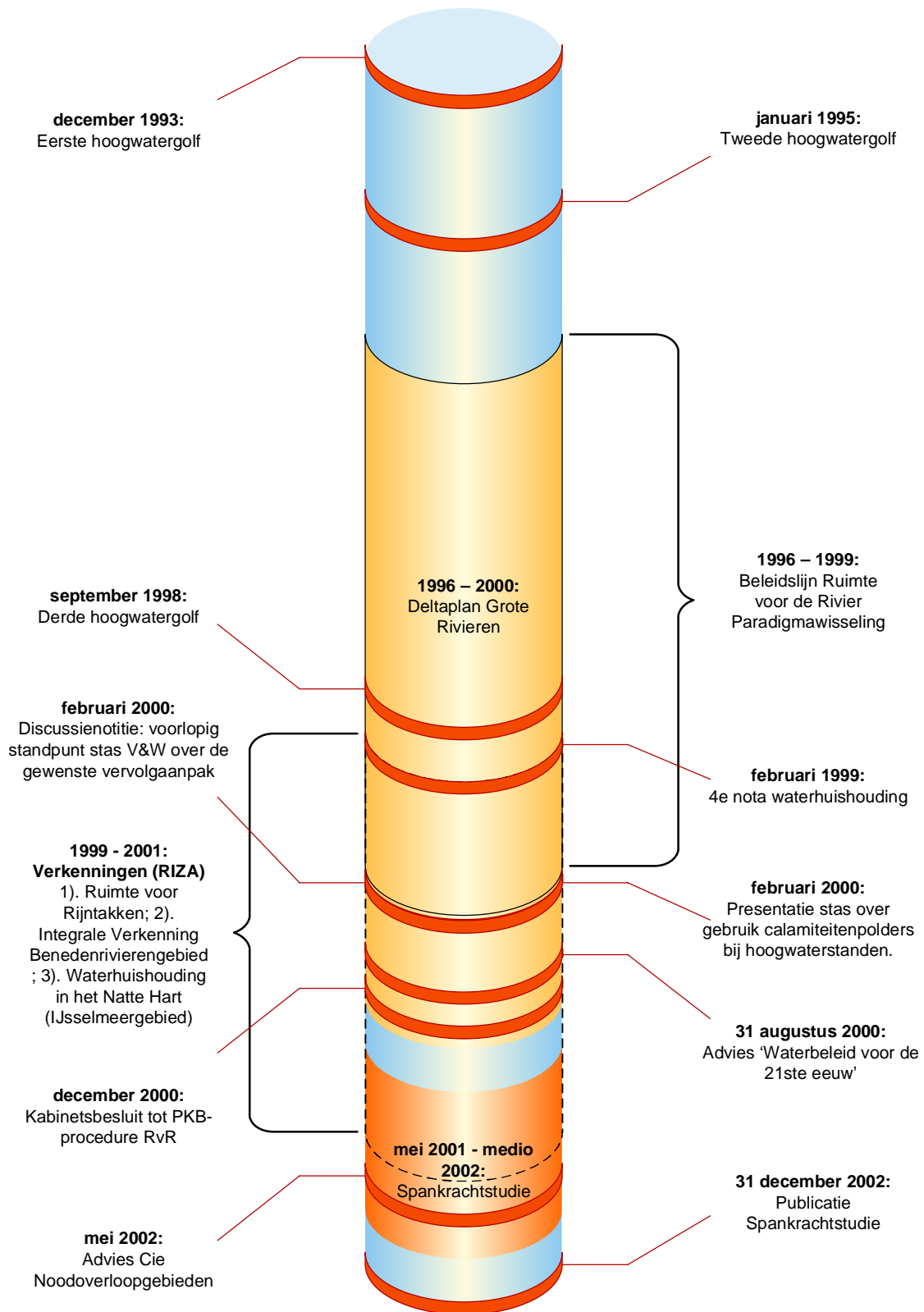
2.2 VOORGESCHIEDENIS EN START PKB⁴

² Over de projectorganisatie waren de feiten niet altijd eenduidig te reconstrueren en daarom zijn op een aantal plekken percepties van de gesprekspartners weergegeven.

³ Hoewel het landelijke en het regionale traject hier als twee aparte onderdelen worden gepresenteerd, liepen ze in werkelijkheid door elkaar heen. Zowel bij onderzoek en planvorming als bij besluitvorming heeft veel afstemming plaatsgevonden tussen beide trajecten.

⁴ Een gedetailleerde beschrijving van de momenten op de tijdslijn is opgenomen in bijlage 1.

Berenschot



Berenschot

2.2.1 Een breuk met het verleden

Na het hoge water in de jaren 1993 en 1995 is het besef doorgedrongen bij beleidsmakers en professionals op het gebied van watermanagement dat er meer ruimte voor de rivieren gecreëerd moest worden. Dijkverhogingen en andere technische maatregelen om de veiligheid van de burgers achter de dijken te waarborgen, werden niet langer als toereikend ervaren. Duurzame bescherming tegen overstromingen kon het best gerealiseerd worden door meer ruimte aan de rivier te geven en door de ontwikkeling van duurzaam beleid.

Deze breuk met het verleden bestond uit twee aspecten. In de eerste plaats vormden technische maatregelen zoals dijkversterking niet langer de dominante oplossing voor bescherming tegen hoogwater, maar werd het zoeken naar ruimtelijke maatregelen als nieuwe oplossingsmogelijkheid geaccepteerd. Deze verbrede focus op de inhoud, leidde in de tweede plaats tot de behoefte aan verbreding van het beleidsnetwerk. Een meer interactieve opstelling vanuit de rijksoverheid (met name vanuit het ministerie van V&W) was het gevolg.

De trendbreuk of paradigmawisseling kwam tot stand in samenhang met de beleidslijn Ruimte voor de Rivier (1996). Nadat aan de hand van de Deltawet Grote Rivieren de eerste noodmaatregelen en de grootste veiligheidsproblemen waren opgelost, is een aantal onderzoeken gestart naar de mogelijkheden om de ruimte voor rivieren te vergroten. Volgens sommige gesprekspartners vormt de vierde Nota Waterhuishouding (NW4 uit 1999) het echte startpunt van het Ruimte voor de Rivierproces. In de NW4 zijn de verkenningen Ruimte voor Rijntakken (RVR) en Integrale Verkenning Benedenrivierengebied (IVB) aangekondigd. In de verkenningen is onderzocht of rivierverruiming perspectief biedt om te blijven voldoen aan de veiligheidseisen. Het programma Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) van de ministeries van V&W en LNV is gekoppeld aan de Deltawet Grote Rivieren. Via het NURG werd geprobeerd om nieuwe natuur in de uiterwaarden van de grote rivieren te ontwikkelen. Doordat hierdoor ook het NURG-budget werd ingezet ten behoeve van de Deltawet, werden de mogelijkheden voor rivierverruiming vergroot. Tenslotte heeft ook het Actieplan Hoogwater (2001), waarin internationale afspraken zijn gemaakt over waterstandsverlaging, een rol gespeeld bij de totstandkoming van de trendbreuk.

Naast deze ontwikkelingen op het gebied van watermanagement, maakte ook het verloop van andere grote projecten, zoals de aanleg van de Betuweroute en de HSL-Zuid, deel uit van de context waarbinnen het Ruimte voor de Rivier proces is gestart. Een strakke budgettaire aansturing was het gevolg. Daarnaast is de *sense of urgency* na de overstromingen aangebleven door discussie over de klimaatverandering. Tot slot wilde het Ministerie van V&W zich, in het kader van het Programma Andere Overheid ('V&W pakt uit'), meer naar buiten richten, beter samenwerken (met de regio) en de omslag maken van een technisch 'doe'-departement naar een algemeen bestuursdepartement.

In februari 2000 heeft de toenmalige staatssecretaris van V&W op Slot Loevesteijn een discussienotitie gepresenteerd waarin het gebruik van calamiteitenpolders aan de orde kwam. Deze nota zorgde voor ophef, met als gevolg dat het beleidsveld behoorlijk werd opgeschud. Om tot een integrale aanpak van de hoogwaterproblematiek in het rivierengebied te komen, heeft het kabinet in december 2000 besloten tot een PKB-procedure Ruimte voor de Rivier.

2.2.2 De keuze voor het instrument PKB

In het Kabinetsbesluit van december 2000 is gekozen voor een Planologische Kernbeslissing als vehikel om te komen tot meer ruimte voor de rivier. Uit gesprekken is gebleken dat naast een PKB ook een Rijksprojectenprocedure (RPP) is overwogen. Bij de keuze tussen

Berenschot

deze twee instrumenten stond men met name voor het dilemma tussen snelheid en draagvlak. Bij een RPP is één departement betrokken en deze procedure neemt minder tijd in beslag dan een PKB-procedure. Hierdoor zou sneller tot uitvoering gekomen kunnen worden. De keuze voor een PKB betekende dat de besluitvorming werd opgedeeld in een aantal fasen (o.a. voorbereiding, inspraak, goedkeuring door Tweede en Eerste Kamer), dat er een Milieueffectrapport (MER) en een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) moest worden opgesteld. Overigens waren er tevens sterke juridische argumenten om uiteindelijk voor het instrument PKB te kiezen.

Ook het kabinet achtte de procedure van de PKB het meest geschikte instrument voor aanpak van de hoogwaterproblematiek. De reden hiervoor is het streven naar een integrale aanpak van de hoogwaterproblematiek, waarbij voor het rivierengebied als geheel een koers wordt uitgezet en waarbij rekening wordt gehouden met de functies en belangen die in dit gebied aan de orde zijn. De ministeries van VROM en LNV werden langs deze weg automatisch mede-initiatiefnemer, waardoor ook ruimtelijke kwaliteit onderdeel van de procedure werd. Men noemt het ook wel een 'consensus-PKB', omdat het van belang was dat alle relevante partijen (onder meer decentrale overheden, burgers en maatschappelijke organisaties) een rol konden spelen bij de totstandkoming ervan.

Ten slotte was er nog de afweging van een PKB met of zonder concrete beleidsbeslissingen. Indien een onderdeel een concrete beleidsbeslissing is, wordt die beslissing bij de vaststelling van andere plannen op grond van deze wet in acht genomen (art. 2a WRO). Vanwege de dwang die dit richting lagere overheden uitstraalt en het streven naar een 'consensus-PKB' is hier van afgezien. De uitvoering van zoveel maatregelen in relatief korte tijd zou overigens ook onmogelijk zijn geweest, laat staan dat er dan optimaal gecommuniceerd had kunnen worden met betrokkenen. Ook dit speelde mee in de uiteindelijke afweging. Uiteindelijk heeft een aantal uitspraken in de PKB de status van 'beslissing van wezenlijk belang' gekregen. Van deze uitspraken mag het Rijk alleen afwijken als het de PKB-procedure opnieuw doorloopt (art. 2b WRO).

2.2.3 Doelstellingen van de PKB

De doelstellingen in PKB deel 4 zijn dezelfde als de doelstellingen aan het begin van het proces. In de Basisrapportage staan de doelstellingen als volgt omschreven.

Hoofddoelstelling: veiligheid

De hoofddoelstelling van het project is het uiterlijk in 2015 in overeenstemming brengen van het vereiste veiligheidsniveau in het rivierengebied rond de Rijntakken met de in 2001 verhoogde maatgevende rivierafvoer. De maatgevende afvoer bedraagt bij Lobith 16.000 m³/s voor de Rijn en 3.800 m³/s bij Borgharen voor de Maas. Voor het behalen van het wettelijke veiligheidsniveau dient een goede mix van ruimtelijke en technische maatregelen te worden geformuleerd. De maatregelen die op de korte termijn worden genomen, moeten passen binnen een langetermijnstrategie. Deze strategie richt zich op veiligheid in relatie tot een (hogere) maatgevende afvoer voor de Rijn van 18.000 m³/s en een Maasafvoer van 4.600 m³/s.

Berenschot

Tweede doelstelling: ruimtelijke kwaliteit

De tweede doelstelling betreft het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het streven is het gebied aantrekkelijker en leefbaarder te maken. Daarbij gaat het onder meer om het combineren van aan water gerelateerde en andere ruimtelijke functies. Ook het realiseren van nieuwe natuur valt onder de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. De mate waarin de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd, is afhankelijk van beschikbare financiële middelen van andere overheden (zijnde niet V&W) en private partners.

Verhouding tussen beide doelstellingen

De kwantitatieve veiligheidsdoelstelling is resultaatverplichtend en is daarmee de belangrijkste van de twee. Dit betekent echter niet dat deze veiligheidsdoelstelling als enige bepalend is voor de keuze van gebieden waar ruimte voor de rivier wordt gecreëerd. Beide doelstellingen samen kunnen dat bepalen.

2.2.4 Randvoorwaarden en uitgangspunten PKB

Bij het komen tot een maatregelenpakket is een aantal randvoorwaarden (dwingend) en uitgangspunten (minder dwingend, meer intentioneel) geformuleerd. De belangrijkste randvoorwaarden zijn:

- De huidige afvoerverdeling van water over de Rijntakken blijft ongewijzigd.
- De zijdelingse toestroom blijft ongewijzigd.

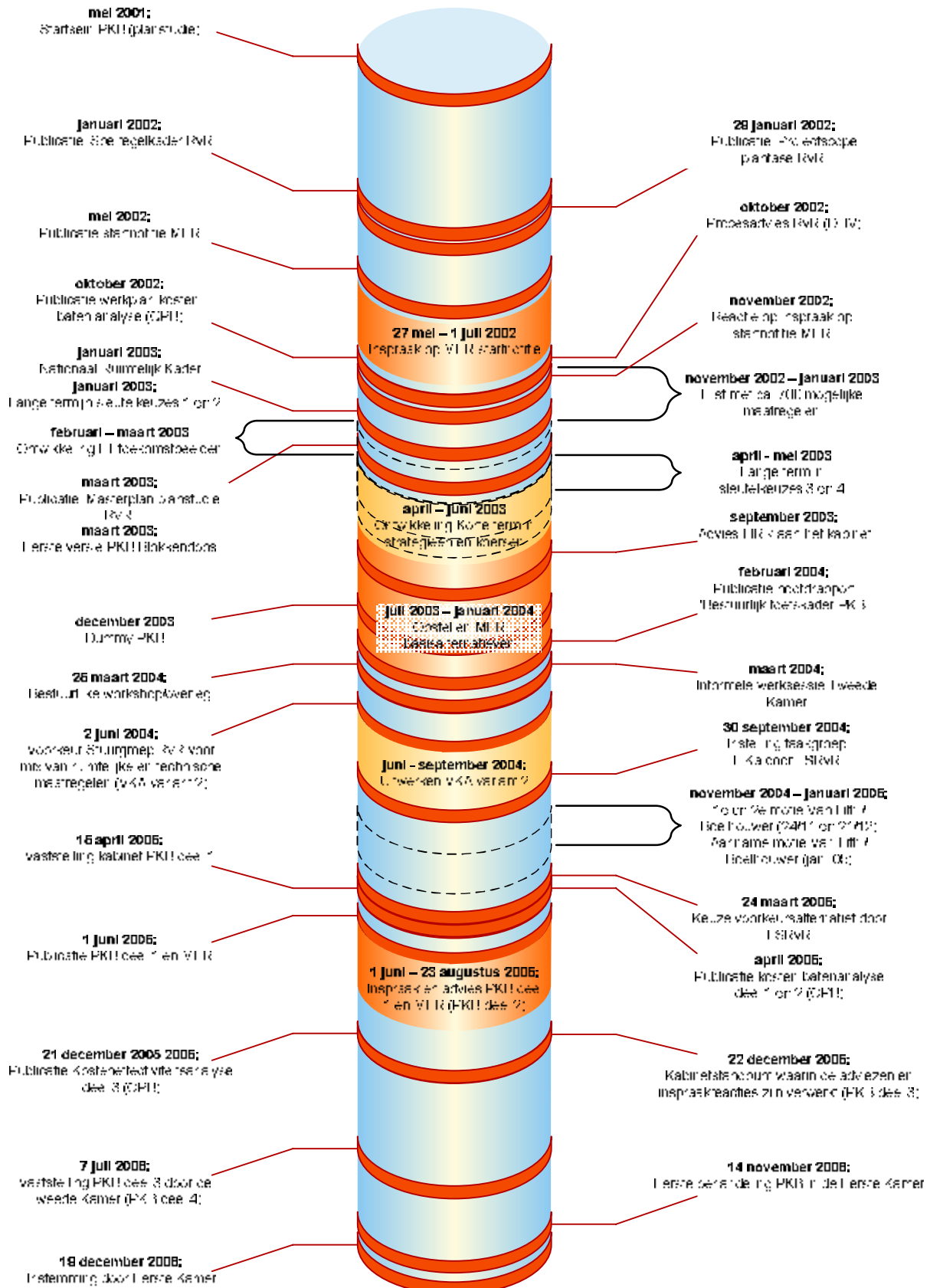
De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Het optimaliseren van maatschappelijk draagvlak voor de alternatieven.
- Rekening houden met de reeds lopende projecten.
- Maatregelen in het buitendijkse gebied (aan de rivierzijde) krijgen in eerste instantie de voorkeur. Wanneer dit niet voldoende is om de benodigde ruimte te verkrijgen, kunnen ook binnendijkse maatregelen in beeld komen (eerst buitendijks, dan binnendijks).
- Anticiperen op de toekomst. Maatregelen voor de lange termijn, die extra rivierversuiming realiseren en positief bijdragen aan het ontwikkelen van kansen voor de regio, kunnen bij voldoende draagvlak in de regio vóór 2015 worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor zogenoemde nu-of-nooit maatregelen.
- Het voor het maatregelenpakket beschikbare budget bedraagt € 1,9 miljard.

2.3 LANDELIJK PKB-TRAJECT⁵

⁵ Een uitgebreide beschrijving van de momenten op de tijdslijn is opgenomen in bijlage 1.

Berenschot



Berenschot

2.3.1 De start

In mei 2001 geeft de Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren (SDGR) het startsein voor de PKB. Er verschijnt een projectplan waarin de kaders worden geschetst waarbinnen de inhoud van het project vorm moet krijgen. Het projectplan geeft weer hoe het proces georganiseerd gaat worden en welke stappen genomen moeten worden om te komen tot de PKB. In de daaropvolgende maanden wordt de projectorganisatie ingericht. Eind januari 2002 verschijnt 'Projectscope planfase Ruimte voor de Rivier': een document waarin de projectorganisatie haar plannen toelicht, aangeeft wanneer belangrijke tussenrapporten opgeleverd dienen te worden en een eerste aanzet geeft voor een opzet van een procesarchitectuur.

2.3.2 M.e.r.- en inspraakprocedure

In mei 2002 volgt de start van de MER procedure met aansluitend een inspraakperiode van ruim een maand (27 mei – 1 juli 2002). Op de publicatie van de startnotitie MER komen circa 200 reacties. In december 2002 komt de projectorganisatie met een officiële reactie op de inspraakreacties op de startnotitie MER. In de tussentijd heeft ingenieursbureau DHV de projectorganisatie geadviseerd regionale procesgroepen in te stellen en een adviesgroep in het leven te roepen voor de belangenorganisaties. In de maanden daarop geeft de projectorganisatie hier gehoor aan.

2.3.3 Het selectieproces

Aan het begin van het selectieproces is er een lijst met circa 700 mogelijke maatregelen. Deze lijst is de resultante van een ontwerpproces in de tweede helft van 2002. Bij het opstellen van deze maatregelen dienen de Integrale Verkenning Benedenrivieren (IVB), Ruimte voor Rijntakken (RvR) en de Spankrachtstudie als belangrijke bronnen. Door een 'indikactie' worden kansrijke maatregelen geselecteerd. Bij deze selectie wordt gelet op waterstanddaling, ruimtelijke kwaliteit, verwachte weerstand in de regio en kosteneffectiviteit. Een aantal maatregelen is gelegen in de zogenoemde 'let-op' of 'blijf-af' gebieden uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, met als gevolg dat ze negatief scoren op ruimtelijke kwaliteit. Het Nationaal Ruimtelijk Kader fungeerde als kapstok voor de lange termijn toekomstbeelden.

De lijst met kansrijke maatregelen wordt vervolgens gebruikt bij het samenstellen van de MER-alternatieven. Daarbij wordt gekeken naar samenhangende pakketten van maatregelen voor zowel de korte als de lange termijn. Voor de korte termijn worden ter ondersteuning van meer gebiedsgerichte keuzes een aantal koersen bepaald. Deze koersen zijn gericht op beschikbaar budget, ruimtelijke kwaliteit en kosteneffectiviteit. Tevens wordt hierbij gekeken naar 'nu-of-nooit' maatregelen en 'altijd-goed' maatregelen.

Twee basisalternatieven

Bij de selectie van maatregelen voor de lange termijn worden twee sleutelkeuzes gemaakt. De eerste betreft de maximale hoeveelheid water die door de uiterwaarden kan worden afgevoerd; de tweede de grens aan de afvoer van de Nederrijn/Lek. Aan de hand van de inzichten voor de korte en lange termijn stelt de projectorganisatie uit de kansrijke maatregelen voor het MER twee basisalternatieven op:

1. Een alternatief voor € 1,9 miljard waarin het accent vooral ligt op buitendijkse kosteneffectieve maatregelen.

Berenschot

2. Een alternatief dat zoveel mogelijk past binnen het Regionaal Ruimtelijk Kader en aansluit bij de lange termijn.

Voorkeursalternatief

Tijdens het selectieproces is veelvuldig gebruik gemaakt van de Blokkendoos. Dit instrument biedt inzicht in de effecten van bepaalde maatregelen op de hoogwaterstand en op een aantal andere aspecten. Het is ingezet ter ondersteuning van de besluitvorming, maar wordt over het algemeen niet gezien als doorslaggevend bij de selectie van maatregelen.

In de laatste fase van het selectieproces wordt toegewerkt naar een voorkeursalternatief voor de PKB. In deze fase komt kennis over de korte en lange termijn samen. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een zogeheten Dummy PKB. Dit is een (discussie)kaart waarop per riviertak een aantal mogelijke samenhangende maatregelenpakketten is weergegeven. De Dummy PKB wordt besproken in diverse landelijke en regionale gremia, zodat voor betrokkenen duidelijk is welke implicaties de verschillende maatregelen zullen hebben.

In maart 2004 vindt een bestuurlijke brainstormsessie plaats, waarbij de bevindingen van het selectieproces centraal staan. Dit informele overleg zorgt ervoor dat de aandacht geleidelijk verschuift van inhoud naar besluitvorming. Bestuurders concluderen dat de doelstellingen veiligheid en ruimtelijke kwaliteit met als eindpunt 2015 en een beschikbaar budget van € 1,9 miljard niet in overeenstemming zijn met wat de regio's willen bereiken. Mede op basis van deze bijeenkomst worden drie hoofdkeuzes voor de PKB geformuleerd:

1. Flexibel omgaan met tijd (2015) en geld (€ 1,9 miljard).
2. Al dan niet aanpassen van de afvoerverdeling voor de korte termijn.
3. Een eenduidig pakket van maatregelen of een meer programmatische aanpak.

Overigens worden daarnaast oplossingen met retentie en een andere afvoerverdeling als niet wenselijk beschouwd. In juni 2004 worden op basis van de drie hoofdkeuzes drie varianten voor een voorkeursalternatief aan de Stuurgroep Ruimte voor de Rivier voorgelegd. De Stuurgroep spreekt vervolgens de voorkeur uit voor een variant van een mix van ruimtelijke en technische maatregelen waarbij flexibeler om wordt gegaan met de randvoorwaarden tijd en geld. Deze variant gaat uit van een vigerende afvoerverdeling. De Stuurgroep gaat bovendien unaniem akkoord met het invullen van de PKB op basis van een programmatische aanpak. Na juni 2004 wordt deze variant verder uitgewerkt.

Het basispakket

Op 30 september 2004 buigt de Stuurgroep zich over het basispakket van € 2,2 miljard. Ze spreekt zich unaniem uit voor structurele ruimtelijke maatregelen die passen in de visie voor de lange termijn en aansluiten bij de voorkeur van de regio (regioadvies). Probleem vormt het verschil in kosten van het voorgelegde basispakket en het beschikbare budget van € 1,9 miljard. Er wordt daarom besloten de besluitvorming over de PKB uit te stellen tot maart 2005 en nader onderzoek te doen naar extra financiering. De stuurgroep stelt speciaal hiervoor de taakgroep Financiering en Kansen (FiKa) in.

De moties Van Lith-Boelhouwer bieden uiteindelijk uitkomst. In deze moties wordt het kabinet tot tweemaal toe (24 november en 21 december 2004) verzocht geld uit de reservering in het Infrastructuurfonds voor Noodoverloopgebieden over te hevelen naar het budget

Berenschot

voor de PKB. In januari 2005 stemt de Tweede Kamer hiermee in en wordt een bedrag van € 200 miljoen overgeheveld. Het resterende bedrag van ongeveer € 100 miljoen moet in de toekomst worden afgedekt met gelden uit Europese subsidies en projectgebonden opbrengsten.

2.4 VASTSTELLINGEN EN VERTRAGINGEN

In de Stuurgroepbijeenkomst van 24 maart 2005 kiest de Stuurgroep definitief voor het voorkeursalternatief. Daarmee is een einde gekomen aan de planvorming en wordt het voorkeursalternatief voorgelegd aan het kabinet, bijna een jaar later dan oorspronkelijk gepland. Met name de trechtering van de maatregelen tot maatregelpakketten en het vinden van aanvullende financiële middelen hebben ervoor gezorgd dat deze extra tijdnodig was.

Op 15 april 2005 stelt het kabinet PKB deel 1 vast. Na publicatie van PKB deel 1 en de MER in juni 2005 volgt een inspraakperiode van bijna drie maanden die ongeveer drie duizend reacties oplevert (PKB deel 2). Op 22 december 2005 brengt het kabinet haar definitieve standpunt naar buiten waarin alle reacties en adviezen zijn verwerkt. De plannen worden vervolgens voorgelegd aan de Tweede Kamer. Op 7 juli 2006 stemt de Tweede Kamer na een intensieve parlementaire behandeling in. De Eerste Kamer volgt op 19 december 2006⁶.

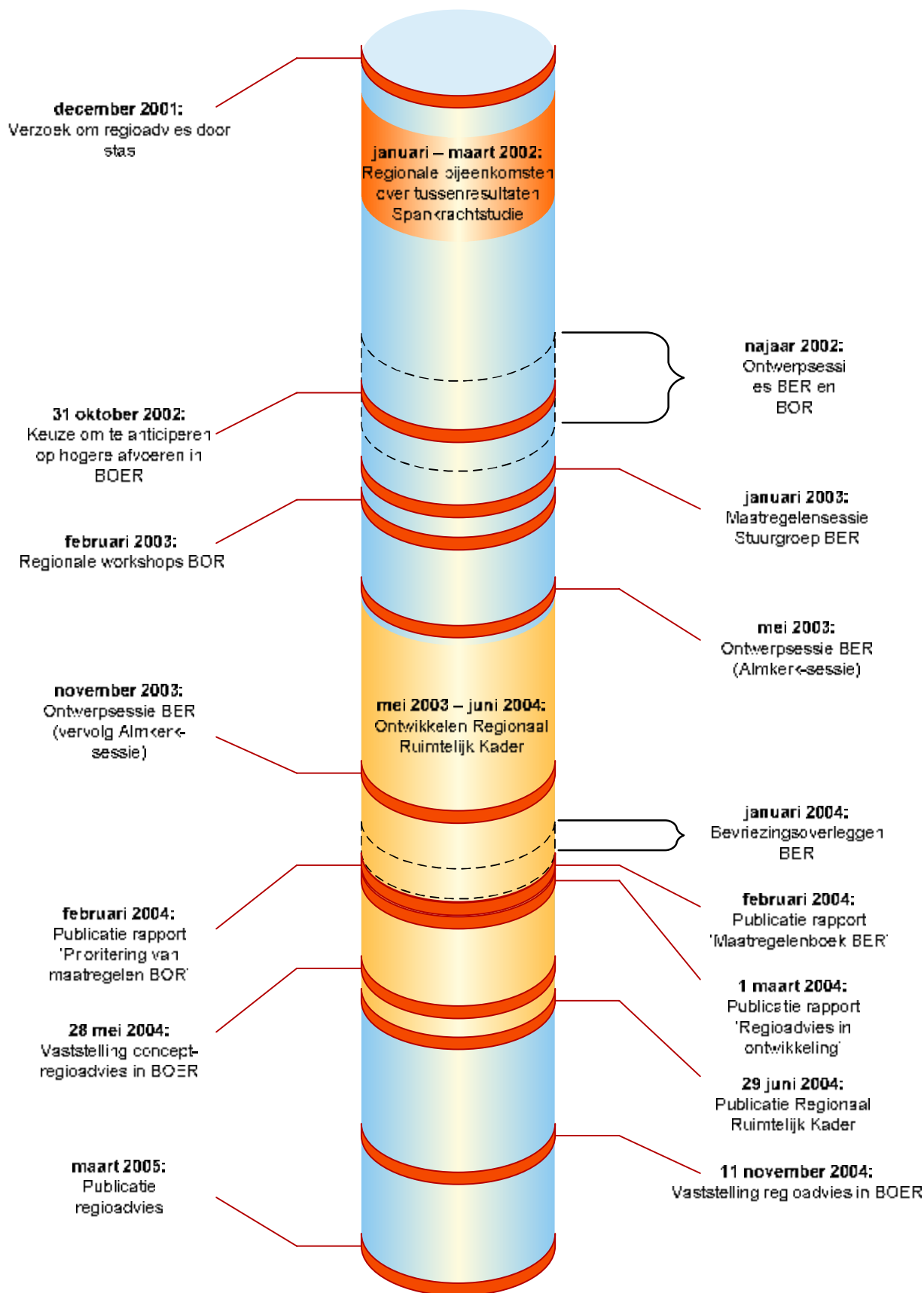
De vertragingen tijdens de parlementaire behandelingen en de vertraging in de planvorming hebben er toe geleid dat het proces tot de vaststelling van deel 4 van de PKB 15 maanden langer heeft geduurd dan oorspronkelijk gepland was. Op 26 januari 2007 is de PKB Ruimte voor de Rivier officieel in werking getreden.

2.5 REGIONAAL TRAJECT⁷

⁶ Een zitting op 14 november 2006 leverde nog geen besluit op, omdat de Eerste Kamer meer duidelijkheid eiste over de gevolgen van de PKB en de noodzaak om een afvoer van 18.000 m³/s te hantieren.

⁷ Een uitgebreide beschrijving van de momenten op de tijdslijn is opgenomen in bijlage 1.

Berenschot



Berenschot

In december 2001 verzoekt de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat - mede namens de minister van VROM- de provincies Utrecht, Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant om het proces en de communicatie van de PKB in de regio vorm te geven. Het verzoek is erop gericht te komen tot een gezamenlijk regioadvies waarvoor draagvlak in de regio bestaat.

In de daaropvolgende periode gaan de regio's aan de slag met deze opgave. Zowel binnen BER als BOR worden ontwerpessies georganiseerd waarin uitgangspunten voor het proces worden besproken en kansrijke maatregelen worden geïdentificeerd. Zo vinden in het najaar van 2002 in BER een tweetal ontwerpessies plaats waarin gebiedsdeskundigen, vertegenwoordigers van diverse overheden, belangenorganisaties en specialisten van de projectorganisatie samenwerken aan maatregelen. Het resultaat is een groslijst (42 rivierverruimende maatregelen) van rivierverruimende maatregelen. Deze groslijst wordt aan de Stuurgroep BER voorgelegd (op 11 dec. 2002).

In BOR zijn in diezelfde periode ook ontwerpessies georganiseerd. Deze hebben als doel uiterwaardmaatregelen te schetsen, die voldoen aan de combinatie veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Voor de ontwerpessie in het BOR gebied en de sessies voor het Regionaal Ruimtelijk Kader is gebruik gemaakt van Rijntak-klankbordgroepen. Deze hadden een soortgelijke samenstelling als de klankbordgroep BOR maar dan met meer regionale / lokale vertegenwoordigers. Deze drie groepen zijn opgericht in overleg met de Klankbordgroep BOR omdat zij vonden dat ze te weinig kennis hadden van de lokale regionale problematiek om mee te praten over het ontwerpen van maatregelen en de regionale kwaliteit.

Op een aantal momenten in het proces komen de stuurgroepen BER en BOR bij elkaar. Deze gezamenlijke vergaderingen (BOER) zijn gericht op afstemming tussen de beide regio's. Zo besluiten beide stuurgroepen tijdens de BOER-vergadering van 31 oktober 2002 dat het wenselijk is om te anticiperen op hogere afvoeren (18.000 / 4.600 m³/s).

In 2003 vinden zowel binnen BER als BOR nog een aantal ontwerpbijskomsten plaats. Ook wordt het Regionaal Ruimtelijk Kader vormgegeven. Dit komt voort uit de taakgroep Lange Termijn en heeft als doel een kader te scheppen voor de regio om maatregelen te selecteren die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit. Het Nationaal Ruimtelijk Kader dient hierbij als input. Mede op basis hiervan is vorm gegeven aan het regioadvies. In februari 2004 publiceert BER het rapport 'Maatregelenboek BER' met daarin de beschrijving van maatregelen in basisalternatieven en regionale blokken. BOR komt diezelfde maand met een prioritering van de maatregelen in haar regio. Samen vormt dit een eerste aanzet voor het regioadvies dat op 1 maart 2004 wordt gepresenteerd. Het regioadvies en het Regionaal Ruimtelijk Kader hebben input geleverd voor de Dummy PKB.

Op 28 mei 2004 stemmen de stuurgroepen op hoofdlijnen in met het advies, inclusief de programmatische aanpak met voorgestelde koploperprojecten. Ze besluiten het regioadvies in de daaropvolgende maanden verder uit te werken. Vooral de financiële onderbouwing en de organisatie krijgen hierbij aandacht. Op 11 november 2004 stemmen de stuurgroepen in een BOER-vergadering definitief in met het regioadvies. De publicatie van het regioadvies volgt in maart 2005.

Berenschot

2.6 PROJECTORGANISATIE

2.6.1 Inleiding

Voor het opstellen van de PKB Ruimte voor de Rivier is in 2002 een projectorganisatie opgezet. Hoewel de eindverantwoordelijkheid voor de PKB bij het Rijk ligt, is vanaf het begin ingezet op een grote regionale betrokkenheid bij het project. Dit heeft geresulteerd in een decentrale organisatie en het organiseren van bestuurlijk overleg tussen centrale en regionale overheden. Het rivierengebied is hiervoor opgedeeld in het bovenrivierengebied (BOR) en het benedenrivierengebied (BER).

De decentrale opzet kwam voor een deel voort uit de bestaande betrokkenheid van de regio bij verkenningen in het kader van de Nota Waterhuishouding, waarvoor twee regionale stuurgroepen zijn opgericht om verkenningen uit te voeren. De stuurgroep van Bovenrivieren is voortgekomen uit de regionale stuurgroep Ruimte voor Riviertakken. De stuurgroep van Benedenrivieren is voortgekomen uit de stuurgroep Integrale Verkenning Benedenrivieren. Aan de onderverdeling in regio's ligt behalve een praktische (het volgt de regio-indeling van RWS) ook een hydraulische reden ten grondslag. De benedenrivieren zijn breder en het water stroomt trager. De waterstanden staan onder invloed van de zee.

Een tweede reden voor de betrokkenheid van de regio was de negatieve ervaring bij andere grote projecten (zoals de Betuweroute) en de wensen uit de regio om directer betrokken te zijn bij grote projecten. Hieruit kwam de richtlijn voort samen met de regio te zoeken naar oplossingen en maatregelen.

De opzet was de inhoudelijke samenhang en keuzebepaling te laten plaatsvinden in het landelijke bestuurlijk overleg. De kaders (in termen van tijd, geld, kwaliteit en organisatie) waarbinnen vervolgens het regionaal bestuurlijk overleg de inhoudelijke accenten kon leggen, werden hier vastgesteld.

Ook ambtelijk zijn de taken verdeeld over zowel centraal als regionaal niveau. De landelijke organisatie ('het Landelijk Projectbureau') richtte zich vooral op de samenhang binnen de organisatie en bewaakte de kaders van het project. De regionale projectorganisatie ('Regionale Projectbureaus') deed dit meer op regioniveau voor de regiostudies. In beide organisaties werd inhoudelijk werk verricht.

In de volgende paragraaf beschrijven we aan de hand van twee organogrammen de projectorganisatie uitgebreider. Het eerste organogram is dat van de projectorganisatie zoals die bij aanvang is ontworpen, het tweede organogram bevat ook de (overleg)gremia die gaandeweg het proces zijn ontstaan. Bij deze beschrijving worden ook de observaties van onze gesprekspartners over het functioneren van de gremia betrokken.

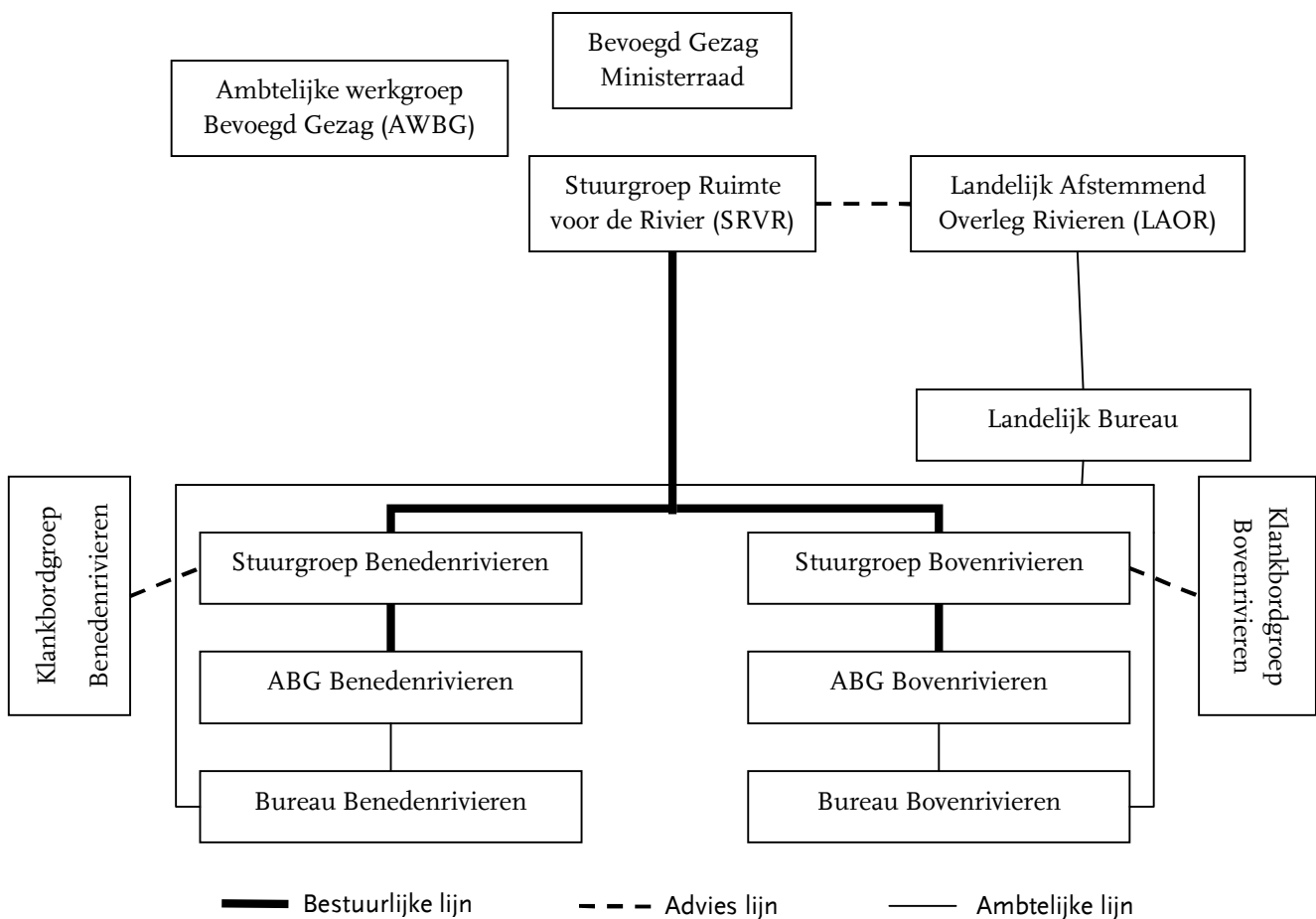
2.6.2 De ontworpen projectorganisatie

De formele projectorganisatie bestond uit landelijke en regionale projectbureaus, stuurgroepen, ambtelijke begeleidingsgroepen en klankbordgroepen. Daarnaast werd het bevoegd gezag gevormd door de Ministerraad en is er tevens een Ambtelijke Werkgroep Bevoegd Gezag (AWBG) actief.

Berenschot

De projectorganisatie zoals deze bij het begin van het proces is ingesteld staat schematisch weergegeven in figuur 1⁸. Deze figuur is een bewerking van het overzicht dat afkomstig is uit het *Masterplan voor de Planstudie Ruimte voor de Rivier* uit 2003. De organisatorische opzet is niet bedoeld als blauwdruk. Er is vastgesteld wat de doelen en taakstellingen zijn voor de landelijke en regionale bestuurlijke gremia, maar de uitwerking hiervan per project is bewust niet gemaakt. Dit met het oog op de abstractie van de fase van de PKB. Verder zijn ook de exacte rollen van het Landelijke en de Regionale Projectbureaus en de aanstuuringslijnen redelijk open gehouden. Dit is dan ook door de regio's verschillend ingevuld. Deze verschillende invulling komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Figuur 1: Projectorganisatie



⁸ De samenstelling van deze groepen en bureaus zijn in bijlage 6 opgenomen. De organogrammen van de regionale projectbureaus zijn verderop in dit hoofdstuk te vinden.

Berenschot

Het proces van de totstandkoming van de PKB is aangestuurd door de *Stuurgroep Ruimte voor de Rivier* (SRVR) en door twee regionale stuurgroepen (BOR en BER). De SRVR bestond uit vertegenwoordigers uit de regio's (de voorzitters en secretarissen van BER en BOR), de vertegenwoordigers van het IPO, de Unie van Waterschappen, de VNG en de VNR (Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten) en van de ministeries LNV, VROM en V&W. De Stuurgroep werd voorgezeten door de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat. Het doel van deze Stuurgroep was advies uit te brengen ten aanzien van de PKB Ruimte voor de Rivier aan het bevoegd gezag, oftewel de ministerraad. Het bevoegd gezag stelt de richtlijnen voor het MER op, beoordeelt dit en neemt de uiteindelijke planologische kernbeslissing.

Centraal niveau

De vergaderingen van de SRVR werden door de drie ministeries voorbereid in een *Ambtelijke Werkgroep Bevoegd Gezag* (AWBG), die als doel had het rijk met één stem richting de andere partijen sprak. Daarnaast was de AWBG de opdrachtgever van de MER.

De SRVR werd bijgestaan door een *Landelijk Afstemmend Overleg Rivieren* (LAOR). Het LAOR gaf advies aan de SRVR en werd bezet door ambtenaren. Dit overleg was oorspronkelijk vooral bedoeld om onderwerpen die buiten de PKB vielen, maar waar wel rekening mee moest worden gehouden, te bespreken.

De landelijke organisatie werd gevormd door het *Landelijk Bureau* in Den Haag. Deze was verantwoordelijk voor de totstandkoming van de Rijksproducten (MER, PKB en MKBA). Tevens richt dit bureau zich op de samenhang binnen de organisatie door de regionale projectbureaus ondersteuning te bieden. Door het Landelijk Bureau zijn werkgroepen in het leven geroepen om afstemming op landelijk niveau te realiseren voor een aantal inhoudelijke onderwerpen zoals 'natuur', 'Blokkeendoos' of 'kosten'. Deze werkgroepen leverden zogenaamde brondocumenten op die inhoudelijke ondersteuning aan de projectorganisatie boden. De werkgroepen werden door verschillende instanties aangestuurd, bijvoorbeeld door iemand van het ministerie van VROM of een bureaumanager BER of BOR. De samenstelling van de werkgroepen was niet aan de indeling BER-BOR gebonden maar werden dwars door de projectorganisatie heen georganiseerd om teveel nadruk op één gebied te voorkomen.

Decentraal niveau

Op decentraal niveau was de projectorganisatie opgesplitst in twee regio's. Ook op dit niveau is er onderscheid in een bestuurlijke en een projectlijn.

De *Stuurgroepen Benedenrivieren* (BER) en *Bovenrivieren* (BOR) bestonden uit gedeputeerden van de provincies, de dijkgraven van de waterschappen, een aantal wethouders of burgemeesters en afgevaardigden van VROM, LNV en V&W (regionale diensten). In de Stuurgroep BER heeft de gedeputeerde van Noord-Brabant het voortrekkerschap vervuld in samenwerking met de provincie Zuid-Holland. De Stuurgroep BOR werd voorgezeten door de gedeputeerde van Gelderland in samenwerking met de provincies Utrecht en Overijssel. De regionale stuurgroepen waren verantwoordelijk voor de selectie van maatregelen in het regioadvies. De regionale stuurgroepen zagen ook de stukken van de projectorganisatie en vormden hier een mening over. Dit werd regionaal opgebost en in de landelijke stuurgroep ingebracht. Met name voor de lange termijn visie was dit van groot belang want ook de

Berenschot

voorkeuren voor de toekomstbeelden zijn bepalend geweest voor de inrichting van de korte termijn.

De regionale stuurgroepen werden bijgestaan door de regionale *Ambtelijke Begeleidingsgroepen* (ABG's). Deze bestonden uit de ambtenaren van de bestuurders uit de regionale stuurgroepen en werden voorgezeten door de secretarissen van de regionale stuurgroepen.

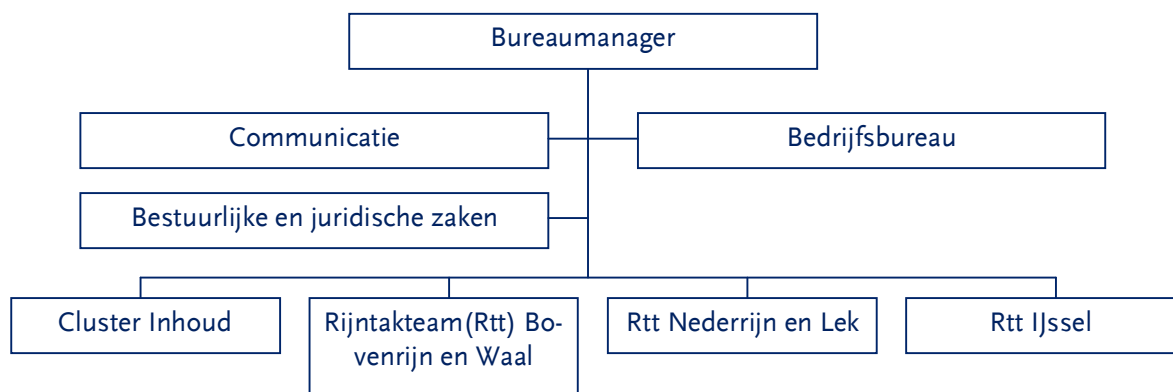
De regio's werden ondersteund door twee regionale projectbureaus, *Bureau Benedenrivieren* in Rotterdam en *Bureau Bovenrivieren* in Arnhem. Formeel werden deze projectbureaus aangestuurd door het landelijk bureau. Om de projectbureaus efficiënt te laten werken was voor een verschillende organisatieopzet van de bureaus Benedenrivieren en Bovenrivieren gekozen. Deze regionale projectbureaus zorgden voor het onderzoek en faciliteren het proces in de regio, zowel om het regioproces te 'voeden' als om de plandocumenten op nationaal niveau op te stellen.

In de totstandkoming van de PKB hebben de provincies een regierol vervuld in het bestuurlijke proces met de regio. Door de provincies is invulling gegeven aan het verzoek van de staatsecretaris om tot een regioadvies te komen. Beide regio's hebben hun taak op hun eigen manier ingevuld.

Vershil projectorganisatie BOR en BER

De projectbureaus BOR en BER zijn organisatorisch verschillend opgebouwd. Omdat bureau Bovenrivieren een groter gebied behandelt, is ervoor gekozen de organisatie op te splitsen in Rijntakken: IJssel, Bovenrijn en Waal, en Nederrijn en Lek. De volgende figuren⁹ geven de verschillen in organisatie weer.

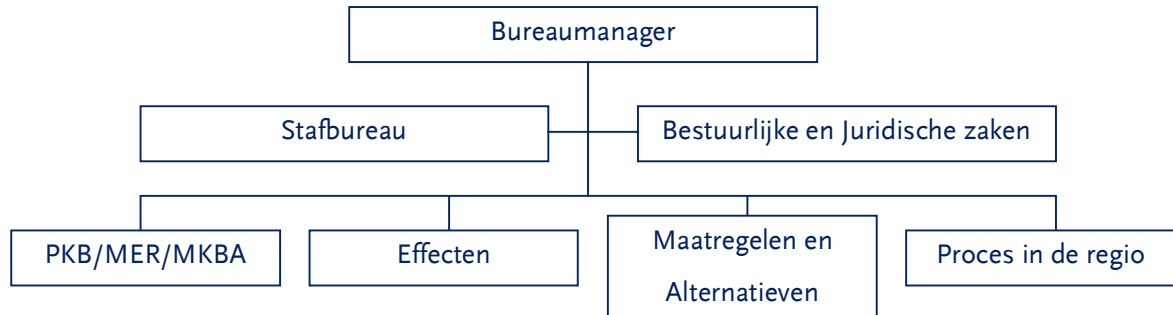
Organisatie Bureau Bovenrivieren



⁹ Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2003). *Masterplan voor de Planstudie Ruimte voor de Rivier*.

Berenschot

Organisatie Bureau Benedenrivieren



Klankbordgroepen

In de projectorganisatie is ruimte gecreëerd voor de inbreng en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en instellingen in de *Klankbordgroepen Benedenrivieren en Bovenrivieren*. Binnen deze klankbordgroepen kregen regionale belanghebbenden de mogelijkheid om het proces te volgen, mee te praten over ontwikkelingen en advies uit te brengen aan de regionale stuurgroepen ten aanzien van tussen- en eindproducten (onder meer het regioadvies). De klankbordgroepen werden voorgezeten door onafhankelijke voorzitters.

Eind 2002 is de *Landelijke Initiatiefgroep Ruimte voor de Rivier* (LIRR) opgericht. Deze bestond uit negen maatschappelijke belangenorganisaties: ANWB, LTO-Nederland, Stichting Natuur en Milieu, FODI (delfstoffenwinning), VNO-NCW, Staatsbosbeheer, de HISWA Vereniging, RECRON, Platform Landschap en Cultuurhistorie. Het doel van de LIRR was om landelijke belangenorganisaties een platform te bieden voor inspraak in het PKB-proces. Na de oprichting is de (financiële) ondersteuning volgens verscheidene respondenten goed door de projectorganisatie overgenomen. Het functioneerde voor hen vooral als overleggremium met maatschappelijke organisaties. Uiteindelijk heeft de LIRR in september 2003 een advies aan het kabinet uitgebracht inzake de PKB Ruimte voor de Rivier. De kern hiervan is: stel een robuuste rivierruimte voor 50 jaar vast, laat ministeries actief samenwerken aan een integrale aanpak, stel een integraal beleidskader voor de rivierruimte vast, pas regionale ontwikkelingsplanologie toe en communiceer met burgers en ondernemers.

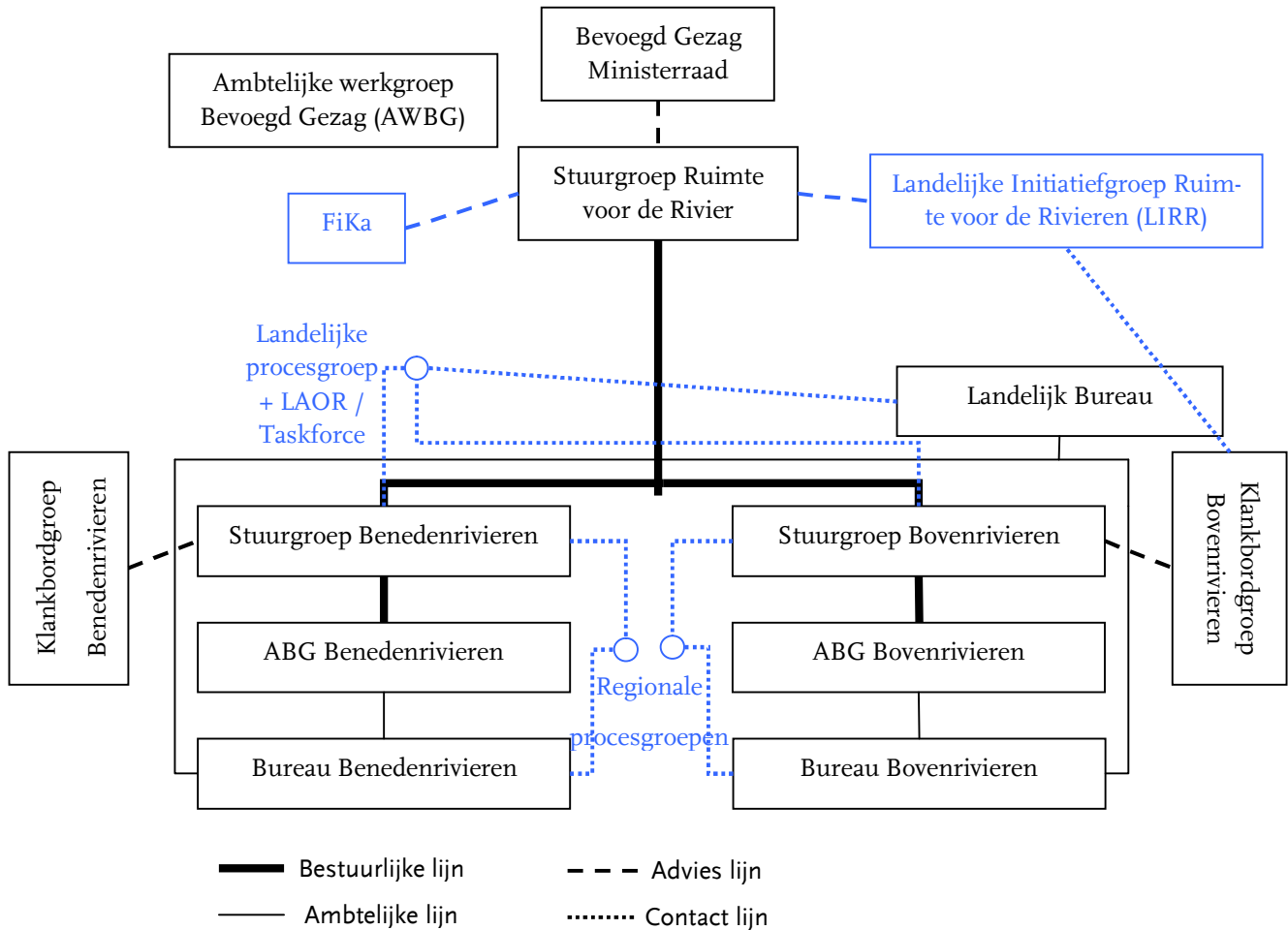
2.6.3 De ontstane projectorganisatie

Het hierboven geschetste ontstaan van de LIRR is een voorbeeld van een gremium dat gedurende het proces aan de projectorganisatie is toegevoegd. Doordat er gekozen is voor een flexibele organisatiestructuur was ook het ontstaan van andere gremia mogelijk.

Dit is in onderstaande figuur in het blauw aangegeven.

Berenschot

Projectorganisatie met toevoegingen gedurende het project



Gedurende het proces is er op regionaal niveau behoefte ontstaan aan (meer) afstemming tussen dat wat er in de regionale stuurgroepen besproken werd, en dat wat er in de regionale projectbureaus werd uitgevoerd. Dit heeft geleid tot de oprichting van twee *regionale procesgroepen*. Hierin werden procedures en beslissingen met elkaar voor besproken en afgestemd. De regionale procesgroepen kwamen eens per twee weken bijeen en werden bezet door ambtenaren/projectleiders vanuit de verschillende betrokken organisaties.

Een jaar later (2003) ontstond er op landelijk niveau behoefte aan een vergelijkbare procesgroep die het proces met de regio kon stroomlijnen en versnellen. De *landelijke procesgroep* (LPG) bestond uit acht vertegenwoordigers van de provincies en de ministeries plus de secretarissen van de stuurgroepen en stond onder leiding van de directeur van het landelijk projectbureau. Deze groep is opgericht door de projectorganisatie zonder formele opdracht. De groep kreeg de inhoudelijke stukken ter kennisneming, heeft alles geregistreerd en besprak belangrijke beslissingen met elkaar voor. De landelijke procesgroep was daarmee een belangrijke informele constructie. De procesgroep had dan ook een sturende rol

Berenschot

en bepaalde waar welke zaken behandeld werden. De landelijke procesgroep is later samengevoegd met het LAOR met de opdracht om de tekst voor de PKB te schrijven¹⁰.

Bij het komen tot het maatregelenpakket voor in de PKB is een *Taskforce PKB* opgericht. Deze Taskforce had een vrijwel identieke samenstelling als de LPG en werd uitgebreid met vertegenwoordigers van alle provincies. De bijeenkomsten van de LPG werden door bijeenkomsten van de Taskforce vervangen. De Taskforce fungeerde als een ambtelijk voorportaal voor de landelijke stuurgroep en had derhalve ook bevoegdheden.

Ten slotte heeft de SRVR op 30 september 2004 een taakgroep *Financiële Kansen* (FiKa) in het leven geroepen. Onder FIKA zijn drie werkgroepen (grond, inverdiene en cofinanciering) ingesteld. Op 24 maart 2005 is de eindrapportage aan de SRVR aangeboden.

2.6.4 Projectomgeving

De projectorganisatie werd omgeven door een behoorlijk aantal actoren. Naast de in de projectorganisatie geïncorporeerde actoren (de klankbordgroepen en het LIRR) waren een aantal adviesorganen bij het project betrokken. Uiteraard zijn ook burgers betrokken bij het proces.

Voor het opstellen van de MER is er de *Commissie voor de milieueffectrapportage* (Commissie m.e.r.) welke het bevoegd gezag adviseert over de richtlijnen van het MER en het uiteindelijke MER. De commissie betreft daarbij de inspraakreacties in het advies aan het bevoegd gezag. Daarnaast hebben de VROM-raad en het College van Rijksadviseurs een advies over de PKB deel 1 uitgebracht.

Tevens waren er een aantal *wettelijke adviseurs* ter ondersteuning van het bevoegd gezag bij de besluitvorming. Dit zijn de VROM-inspecteur en de directeurs van de betrokken beleidsdirecties van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Ook zijn gedurende het proces een aantal *procesmanagers* vanuit DHV en Arcadis betrokken om het proces te ondersteunen.

Ten slotte hebben burgers een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de PKB. Op regionaal niveau zijn twee klankbordgroepen geformeerd waarin vertegenwoordigers van bewoners, agrariërs, ondernemers en andere belanghebbenden zitting hebben genomen. Daarnaast is in regelgeving vastgelegd dat in het PKB traject een aantal inspraakmomenten horen te zitten. Verder zijn zowel in het bovenrivierengebied als in het benedenrivierengebied de bewoners op de hoogte gesteld via de media (regionale tv, dagbladen, huis-aan-huis bladen en brochures) en zijn ontwerpbijeenkomsten en informatieavonden georganiseerd.

¹⁰ Overigens zijn er vaker op cruciale momenten in het proces gezamenlijke vergaderingen geweest, bekend als de brede of grote landelijke procesgroep.

Berenschot

3. OVER PERCEPTIES EN PROCESINTERVENTIES

3.1 INLEIDING

Tijdens de gesprekken zijn de mate van draagvlak, openheid en fairness in het proces en de kwaliteit en voortgang van het proces aan de orde geweest. Wij hebben onze gesprekspartners steeds gevraagd naar hun oordeel over de mate waarin het proces voldeed aan deze kwalificaties. Op basis van deze interviews hebben wij een aantal interventies en arrangementen geïdentificeerd die in het proces voor een doorbraak hebben gezorgd of een versnellend dan wel vertragend effect op het proces hebben gehad. In dit hoofdstuk doen we daarvan verslag.

3.2 DOORWERKING VAN DOELSTELLINGEN, RANDVOORWAARDEN EN UITGANGSPUNTEN

Doelstellingen, randvoorwaarden en uitgangspunten hebben in het proces een belangrijke rol gespeeld. Ze geven immers de inhoudelijke kaders van het proces weer. Partijen konden zich goed vinden in de doelstellingen veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Duurzaamheid en budget waren verder belangrijke randvoorwaarden. Tenslotte speelde natuurlijk ook de financiën een cruciale rol.

Veiligheid

Veiligheid wordt gezien als de belangrijkste doelstelling in het proces. Niet alleen leefde de urgentie van het hoogwater in de harten en hoofden van de procesdeelnemers, veiligheid was ook vanaf de start van het project het belangrijkste uitgangspunt van Verkeer en Waterstaat. Wel was men het er over eens dat de paradigmaverandering zorgde voor ander type oplossingen dan dijkverzwaring om veiligheid te garanderen. Bovendien was ruimtelijke kwaliteit een belangrijke nevendoelelstelling.

We hebben de gesprekspartners gevraagd naar de meest sturende factoren in het proces. Veiligheid is als meest sturende factor is beleefd. Met de wijze waarop de veiligheid zou worden gerealiseerd is echter geschoven tijdens het proces. Dan gaat het bijvoorbeeld om binnen- of buitendijkse oplossingen, welke risico's je mag aangaan en de verantwoordelijkheid van burgers hierin. De verschuiving bracht meer ruimte in het proces en maakte ook de *range* aan oplossingen breder. De keerzijde is dat lokaal (bij gemeenten en burgers) de onzekerheid over de waterstand daarmee toenam.

Ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is een nevendoelelstelling van Ruimte voor de Rivier en als minder sturend ervaren. Door meerdere gesprekspartners is aangegeven dat het belang ervan wijzigde tijdens het proces.

Over het algemeen heerst de indruk dat mede onder invloed van de trendbreuk naar duurzame oplossingen door het geven van ruimte aan de rivier meer belang aan ruimtelijke kwaliteit is gehecht. Een aantal gesprekspartners geeft wel aan dat de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit aan het begin van het proces groter was dan aan het einde. Dit heeft te maken

Berenschot

met het feit dat andere randvoorwaarden zwaarder werden gevoeld, zoals de veiligheidsdoelstellingen en het budget. Ruimtelijke kwaliteit boette aan belang in omdat er al veel geld was gereserveerd (bijvoorbeeld voor de koploperprojecten). Daardoor was er minder ruimte voor (veelal duurder) maatregelen gericht op ruimtelijke kwaliteit. Overigens geeft een aantal gesprekspartners aan dit beeld juist weer niet te herkennen.

Dat ruimtelijke kwaliteit als minder sturend is ervaren heeft ook te maken met de perceptie van veel gesprekspartners dat ruimtelijke kwaliteit in het proces lastig hanteerbaar te maken was. Het heeft veel tijd gekost het begrip te operationaliseren. Sommigen hebben een inhoudelijke invulling gegeven aan het begrip (bijvoorbeeld in termen van natuurwaarde, milieu en cultuurhistorie). Anderen hebben het meer procesmatig opgepakt (gekoppeld aan andere functies, zoals wonen, werken en recreatie). Deze wisselende begripsopvatting heeft in het proces tot discussie geleid en volgens een aantal gesprekspartners ook voor vertraging gezorgd. Zo is men in het bovenrivierengebied later dan in het benedenrivierengebied gaan zoeken naar binnendijkse oplossingen.

Vanuit VROM is de regiegroep Lange Termijn in het leven geroepen om ruimtelijke kwaliteit een belangrijker plaats in het proces te geven. Activiteiten en producten van deze regiegroep en het productieatelier onder leiding van H+N+S (opgericht door de regiegroep) hebben als inspiratie gediend voor de operationalisering van ruimtelijke kwaliteit. Het Regionaal Ruimtelijk Kader dat vervolgens door de regio onder leiding van de provincie Gelderland is opgesteld is een hulpmiddel geweest bij het opstellen van het Regioadvies.

Duurzaamheid

Vanuit de veiligheidsdoelstelling is vanaf het begin van het proces ingezet op een waterafvoer van 16.000 m³/sec. Met oog op duurzaamheid (de maatregelen die op de korte termijn worden genomen moeten passen binnen een langetermijnstrategie) wordt er van uitgegaan dat maatgevende rivierafvoeren over de Rijntakken in de rest van deze eeuw kunnen toenemen tot circa 18.000 m³/sec. Gedurende het proces is het accent steeds meer op duurzaamheid en daarmee op 18.000 m³/sec komen te liggen. Deze ambitieverschuiving heeft gezorgd voor discussie over de waterafvoer en afvoerverdeling; een aantal partijen heeft aangegeven dat ook met een lagere afvoer dan 18.000 m³/sec kan worden volstaan. Veel inspraakreacties op PKB deel 1 betroffen dit punt.

Discussies over de maatgevende rivierafvoer op de lange termijn hebben de voortgang van het proces af en toe geremd. Sommige gesprekspartners zijn kritisch over de bestaande afvoerverdeling over de rivier dat in dit kader als vast uitgangspunt gold. Er had in hun perceptie meer onderzoek verricht moeten worden naar de opties die opheffing van de vaste verdeling zou brengen. Voorbeeld hiervan is de Waalvariant (meer water over de Waal). Er werd volgens gesprekspartners besloten op basis van procesargumenten ('we moeten verder') in plaats van op basis van wetenschappelijk onderzoek. Op deze wijze zijn mogelijkheden ingeperkt zonder dat daar overeenstemming was.

Financiën: de taakgroep FiKa en de moties Van Lith-Boelhouwer

Tot slot hebben financiële randvoorwaarden een belangrijke rol gespeeld in het proces. De gesprekspartners hebben budget als tweede belangrijke sturende factor genoemd. Vanaf de start van het project stond het budget vast op € 1,9 miljard. Vanuit de ervaringen in andere projecten met budgetoverschrijdingen beschouwden veel gesprekspartners dit als absolute

Berenschot

grens. Maar niet alle gesprekspartners hebben de deze grens als even hard ervaren. Anderen zagen het meer als indicatie en hebben in het regioadvies aanvankelijk overvraagd.

Het regioadvies kwam eerst dan ook € 300 miljoen duurder uit. Toen bleek de financiële randvoorwaarde toch niet zo hard; de staatssecretaris besloot de beslissing over het voorkeursalternatief met maximaal vijf maanden uit te stellen en op zoek te gaan naar financiële ruimte. Hiervoor is de taakgroep Financiën en Kansen (FiKa) ingesteld door de landelijke stuurgroep Ruimte voor de Rivier. Daarnaast bood het opschorten van het besluit over het voorkeursalternatief provincies de ruimte om geld te zoeken bij private partijen voor het (mede)financieren van meer ruimtelijke maatregelen die het voorkeursalternatief niet hadden gehaald.

De motie Van Lith-Boelhouwer bracht uiteindelijk lucht in de zaak; € 200 miljoen kon worden overgeheveld uit de reservering in het Infrastructuurfonds voor Noodoverloopgebieden. Een aantal gesprekspartners heeft de indruk dat de timing en de aard van de motie is geregisseerd door de staatssecretaris. Zij wordt daarom ook genoemd om haar politiek-bestuurlijke kwaliteiten.

Het beschikbaar stellen van het geld voor noodoverloopgebieden voor Ruimte voor de Rivier heeft niet alleen financiële maar ook procesmatige consequenties gehad. Lange tijd golden noodoverloopgebieden, waar met name provincies groot tegenstander van waren, als serieus alternatief voor ruimtelijke maatregelen. Het hing daardoor als een soort schaduw boven het proces. Hoewel de optie noodoverloopgebieden nog wel verder onderzocht is in het kader van de 'Rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas', heeft de motie er voor gezorgd dat de spanning tussen rijk en regio op dit punt is verminderd.

Het merendeel van de partijen geeft aan dat de financiële randvoorwaarden steeds harder werden naarmate het proces vorderde. Door 'zachter gebruik' aan het begin van het proces konden enerzijds veel opties worden verkend. Anderzijds wordt door sommige partijen de realiteitswaarde van veel van deze maatregelen in twijfel getrokken, omdat ze in hun ogen hoe dan ook niet aan financiële of veiligheidseisen zouden kunnen voldoen.

3.3 AFSTEMMING WERK- EN BESLUITVORMINGSPROCES

Op basis van de informatie die de verschillende projectbureaus verzamelden en waarmee ze de verschillende stuurgroepen voedden, vond besluitvorming plaats. Deze besluiten werden genomen door de twee regionale stuurgroepen, de landelijke stuurgroep en uiteindelijk door de politiek (landelijk en regionaal). De informatie die bestuurders krijgen is hierbij dus cruciaal.

Door bestuurders is aangegeven dat doordat de hoeveelheid informatie soms dusdanig groot was en er te weinig tijd was om alle informatie te verwerken, het nemen van beslissing lastig was. Tegelijkertijd hebben ambtenaren aangegeven dat door deadlines voor het nemen van beslissingen de kwaliteit van het onderzoek in gevaar kon komen. Hierbij speelt een dilemma tussen voortgang en kwaliteit.

De ambtelijke voorportalen hebben een belangrijke rol gespeeld in de afstemming tussen werk- en besluitvormingsproces. In de AWBG is bijvoorbeeld het merendeel van de besluiten voorgesorteerd door te selecteren welke van de (vele) stukken er naar de stuurgroep gingen en welke besluiten er moesten worden genomen.

Berenschot

Functioneren projectorganisatie

Uit de beschrijving van de projectorganisatie blijkt dat de organisatie in de loop van de tijd is veranderd. Er is bewust ruimte gelaten voor nadere invulling van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Deze ruimte heeft soms tot onduidelijkheid heeft geleid. Een voorbeeld hiervan is de aansturing van de regionale projectbureaus. Formeel worden deze bureaus door het landelijke projectbureau aangestuurd. Bureau BER voelde echter ook aansturing vanuit de provincie. De (regie)rol van de provincie was niet voldoende gespecificeerd.

Het niet afbakenen van taken, rollen en verantwoordelijkheden heeft aan de andere kant voor ruimte gezorgd voor het ontstaan van informele landelijke en regionale procesgroepen. Hoewel een aantal gesprekspartners aangeeft het proces niet transparant te vinden, blijkt ook dat de betrokken bestuurders dit prettig vonden, omdat hierdoor niet hoefde te worden gesproken vanuit het keurslijf van de staatssecretaris of gedeputeerde. De afstemming tussen het werk- en het besluitvormingsproces werd in hun ogen hierdoor bevorderd. In dit kader is er ook ruimte geweest voor oprichting van het LIRR en de werkgroep FiKa.

Informele bijeenkomsten van bestuurders

Informele bijeenkomsten hebben een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming. Doordat bestuurders in een andere rol zaten tijdens deze sessies (ze hoefden niet direct beslissingen te nemen), kon er betere informatie- en kennisuitwisseling plaatsvinden.

In een informele sessie in 2003 werd bijvoorbeeld de Blokkendoos gepresenteerd aan bestuurders en konden ze er zelf mee aan de gang. Aanleiding voor deze sessie was de discussie over de hardheid van de randvoorwaarden. Bij regionale bestuurders was onduidelijkheid over de financiële marges. Het tonen van de Blokkendoos in een informele setting heeft voor begrip en inzicht in (financiële) effecten van maatregelen bij bestuurders gezorgd.

Gebruik van managementsamenvattingen

In het Bovenrivierengebied is ten behoeve van de besluitvorming ervoor gekozen bestuurders te informeren met managementsamenvattingen. Deze managementsamenvattingen bevatten de hoofdlijnen van een onderzoek. Omdat deze hoofdlijnen vaak al voor afronding bekend waren zorgde dit enerzijds voor meer tijd en anderzijds zorgde het ervoor dat bestuurders niet werden overladen met grote hoeveelheden informatie.

3.4 VERSCHILLEN BOR/BER

Naast verschillen in organisatie tussen BOR en BER zijn diverse andere verschillen in beide regionale processen onderwerp van gesprek geweest. Deze verschillen zijn volgens diverse betrokkenen de oorzaak geweest voor tempoverschillen tussen de twee gebieden. Het algemene beeld is dat het proces in het benedenrivierengebied soepeler verliep dan in het bovenrivierengebied. De meest in het ooglopende verschillen zijn:

Voorsprong BER

Ten eerste zijn betrokkenen van mening dat BER een voorsprong had ten opzichte van BOR. Tijdens de verkenningen voorafgaand aan de PKB is er in BER al veel onderzoek verricht gericht op de lange termijn en is er toen al veel draagvlak gecreëerd. Een beperkt aan-

Berenschot

tal maatregelen in het benedenrivierengebied had bovendien een relatief grote doorwerking (ook op de lange termijn). Binnen BOR was het onderzoek opgesplitst naar riviertakken en minder gericht op de lange termijn¹¹. Omdat er in BOR meer maatregelen verspreid over een groter gebied (drie Rijntakken) nodig waren, kostte het meer tijd om de slag van onderzoek naar een selectie van alternatieven te maken. Waar BER ruim de tijd had voor het afwegingsproces en kon investeren in de uitwerking van maatregelen, was er voor BOR relatief weinig tijd. In BOR is het is niet gelukt om deze achterstand in te halen en is er daardoor ook minder aandacht besteed aan de onderbouwing van de keuzes voor bepaalde maatregelen. Toch is door beide regio's in een relatief korte tijd (medio zomer 2003 tot medio zomer 2004) een aanzet voor een regioadvies (in ontwikkeling) gemaakt.

Omvang belanghebbenden

Ten tweede is het aantal belanghebbenden in BOR vele malen groter dan in BER. BOR is qua oppervlakte groter dan BER, waardoor ook met meer partijen overlegd moest worden. Ook is op plaatsen waar mogelijke maatregelen gepland werden in BOR vaker sprake van verstedelijkt gebied. Hierdoor zijn er meer direct belanghebbenden bij de maatregelen. Daarnaast bleek uit gesprekken dat er in BOR meer discussie was over maatregelen, omdat een alternatief voor de maatregel in de ene provincie (financiële) consequenties kon hebben voor een andere provincie.

Afstemming met bewoners

Ten derde is aangegeven dat de afstemming tussen provincies en de communicatie tussen de projectorganisatie en de betrokken bewoners beter was in BER dan in BOR. Dat in BER meer draagvlak aanwezig was voor te nemen maatregelen blijkt ook uit het plan voor de Overdiepse polder dat door bewoners zelf is voorgesteld (in samenwerking met Rathenau en gefaciliteerd door de provincie) (zie ook 3.7).

Overigens is er in BOR in april 2004 een informatieronde voor bewoners van het gebied gehouden waarin een soort tussenstand werd gemeld. Deze bijeenkomsten zijn vooral gehouden in kleine plaatsen. De opkomst viel echter tegen.

Doorwerking van de verschillen

Door bovenstaande verschillen is ook de perceptie van het proces van de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier van beide regio's verschillend. BER is over het algemeen positiever over het proces dan BOR (7,68 versus 7,02 op een schaal van 1 - 10). Ook de lagere score op draagvlak is te verklaren door de grotere complexiteit in BOR. Voor BOR was het proces minder transparant en flexibel. Een ander lastig punt voor BOR was de communicatie met de vele belanghebbenden en betrokkenen. BOR is hierover een stuk minder tevreden dan BER.

3.5 COMMUNICATIE MET EN PARTICIPATIE VAN BELANGHEBBENDEN

Eerder is aangegeven dat bewoners, agrariërs, ondernemers en andere belanghebbenden een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de PKB. Over het algemeen

¹¹ Door BOR was aangegeven dat er meer tijd nodig was om binnendijkse maatregelen uit te werken. Vier maanden extra tijd werd echter door het Rijk niet als wenselijk beschouwd. Daardoor zijn de ze maatregelen door de projectorganisatie zelf uitgewerkt, zonder betrokkenheid van de gemeenten.

Berenschot

zijn de gesprekspartners dan ook tevreden over de communicatie. De manier waarop participatie van belanghebbenden wordt vormgegeven en wordt ervaren is van grote invloed op het proces. Om deze reden zoomen wij in deze paragraaf in op opvattingen en percepties over de regionale klankbordgroepen, de inspraak en communicatie.

3.5.1 Regionale klankbordgroepen

De opvattingen over de rol en het functioneren van de klankbordgroepen lopen uiteen. Betrokkenen uit de projectorganisatie zijn over het algemeen van mening dat goed is samengewerkt met verschillende partijen en dat bewoners en andere belanghebbenden in voldoende mate zijn betrokken, onder meer in ontwerp- en informatiebijeentkomsten. De interactie kwam de kwaliteit van maatregelen ten goede en het selectieproces van de maatregelen is daardoor in de basis vrij goed verlopen.

Invloed op het regioadvies

De invloed van de klankbordgroepen op het regioadvies is beperkt geweest. Dit had twee oorzaken. Enerzijds was het voor de klankbordgroepen lastig om met een groep van ruim twintig verschillende belangenorganisaties onderlinge overeenstemming te krijgen over een advies aan de regionale stuurgroep. Anderzijds vormden de klankbordgroepen voornamelijk een goede manier om maatschappelijke organisaties bij het proces te betrekken en hen op de hoogte te houden van de ontwikkelingen, zonder echt uit te zijn op inhoudelijke inspraak. Bij sommige partijen in de regio bestaat dan ook het beeld dat de PKB een voortdenderende trein was waarop weinig invloed was uit te oefenen. In gesprekken is aangegeven dat er weinig gedaan zou zijn met signalen vanuit de maatschappij. Er was met name sprake van informeren en slechts sporadisch van consulteren. Regelmatig werd door de projectorganisatie het gevoel gegeven dat er ruimte was voor de klankbordgroepen om standpunten in te brengen, maar dat op de cruciale momenten geen inspraak mogelijk was. Hierbij moet wel onderscheid worden gemaakt tussen BER en BOR.

Invloed op het proces

In het benedenrivierengebied zijn zowel de leden van de klankbordgroep als de projectorganisatie tevreden omdat de bijdrage aan de workshop- en ateliersessies groot was, waardoor ideeën (deels) in het regioadvies terecht konden komen. In het bovenrivierengebied zijn de leden minder tevreden over het verloop van het ontwerpproces, waardoor er een wat negatiever beeld bestaat over de invloed van de klankbordgroep/maatschappelijke organisaties op het regioadvies.

Voor een aantal belangenorganisaties gold dat ze gedurende het proces tot de conclusie kwamen dat participeren op regionaal niveau (in de BOR en BER klankbordgroepen) voor hen te weinig opleverde. Om de invloed op het landelijke proces te vergroten hebben negen maatschappelijke organisaties hun krachten gebundeld in het LIRR. Het LIRR heeft goed gewerkt, mede omdat er volgens gesprekspartners gezaghebbende personen en organisaties aan verbonden waren (waaronder VNO-NCW). Deze werden bij belangrijke momenten vooruit geschoven en konden aanzienlijke politieke druk uitoefenen. Over het algemeen is men van mening dat het landelijke projectbureau goed is omgegaan met het ontstaan van het LIRR. Ze voelen zich serieus genomen en uiteindelijk heeft een vaste vertegenwoordiger van het landelijke bureau zitting genomen in het LIRR. Het advies van het LIRR paste goed in de plannen die er al lagen. De instelling van het LIRR heeft dan ook een bijdrage geleverd aan de vergroting van het draagvlak.

Berenschot

3.5.2 Inspraak en communicatie richting burgers

Inspraak en communicatie richting burgers zijn cruciaal in het maatschappelijk proces dat onderdeel is van de PKB. Burgers hebben niet alleen het recht om te weten waar ze aan toe zijn, het is ook belangrijk om door middel van goede voorlichting en consultatie het draagvlak te vergroten en de impact van maatregelen op burgers te minimaliseren.

Men kan zich in het algemeen echter de vraag stellen of je het wel goed kan doen in een proces dat zulke ingrijpende gevolgen kan hebben voor individuen. Bij dit type vraagstukken staat het algemeen belang boven het individueel belang. Dat betekent dat er altijd mensen zullen zijn die onevenredig veel hinder zullen ondervinden van maatregelen en zich de dupe zullen voelen. Toch kunnen door goede communicatie (De juiste boodschap door de juiste afzender via de juiste kanalen aan de juiste actoren op het juiste moment) veel problemen worden verholpen, met name als het gaat om duidelijkheid ten aanzien van compensatie. Communicatie draagt dan positief bij aan het realiseren van de PKB-doelstellingen.

De communicatie richting belanghebbenden is tijdens de PKB met name voor rekening gekomen van het landelijke projectbureau. Door de projectorganisatie is medio 2001 een communicatiestrategie opgesteld en daar is middels informatiebrochures, krantenartikelen, informatiebijeenkomsten et cetera invulling aan gegeven. Inspraak en communicatie bestonden tijdens de PKB uit formele en informele contactmomenten met burgers, boeren, ondernemers en andere belanghebbenden. De formele inspraak beslaat de bij wet vastgelegde inspraakprocedures en communicatieverplichtingen. Daarnaast is tijdens het proces op verschillende momenten informeel contact geweest tussen mensen van de regionale projectorganisatie en belanghebbenden met name over maatregelspecifieke zaken. De meeste betrokkenen vanuit de projectorganisatie zijn het er over eens dat de communicatie professioneel is aangepakt. Kritische geluiden zijn er ook: communicatie door de projectorganisatie en de regio's zou door elkaar hebben gelopen en voor verwarring hebben gezorgd bij bewoners.

3.5.3 Formele inspraakrondes

Het PKB traject kende twee formele inspraakperiodes: van 28 mei tot en met 1 juli 2002 kon iedereen schriftelijk en via inspraakavonden reageren op de Startnotitie MER en van 1 juni tot en met 23 augustus 2005 lagen PKB deel I en het MER ter inzage op een groot aantal locaties in het rivierengebied.

Tijdens de eerste inspraakperiode zijn er door het land heen op 13 plekken openbare hoorzittingen gehouden. Hier hebben in totaal 46 sprekers zich laten horen. Het inspraakpunt van V&W heeft daarnaast ook nog 149 schriftelijke reacties ontvangen. Een studie uitgevoerd door Intomart Beleidsonderzoek laat zien dat het inspraakproces positief gewaardeerd wordt door burgers. Tijdens de tweede inspraakperiode zijn 2843 reacties ontvangen en er hebben 11 hoorzittingen plaatsgevonden waar mondeling ingesproken kon worden.

Vergelijken we de inspraakprocedures die onderdeel waren van PKB RvR met de wettelijke voorschriften omtrent inspraak dan blijkt dat bij beide inspraakperiodes aan de wettelijke inspraaktermijn is voldaan. Wel zijn de richtlijnen MER te laat door het bevoegd gezag vast-

Berenschot

gesteld; dit had 13 weken na de publicatie van de startnotitie moeten plaatsvinden, maar is pas 7 maanden later gebeurd¹².

3.5.4 Ontwerpsessies met lokale partijen

Om het contact met de regio en de lokale partijen vorm te geven zijn consultatiebijeenkomsten of ontwerpessies georganiseerd. Het ging vaak maar om bijpraten; het informeren over al genomen besluiten. Het doel van de projectorganisatie was creëren van draagvlak bij regionale bestuurders. Bij gemeenten waar de maatregelen niet neersloegen en bij waterschappen was dit geen probleem (ze bleven stil en dit werd naar buiten toe gepresenteerd als draagvlak), maar bij gemeenten die de maatregelen op hun grondgebied kregen was dit een lastige exercitie.

De lokale bestuurders bevonden zich in een spanningsveld tussen hun loyaliteit naar het project Ruimte voor de Rivier en hun lokale bevolking, die de vaak ingrijpende maatregelen op zich af zag komen. Hoewel de bestuurders in consultatierondes zijn geïnformeerd en geconsulteerd was dit geen garantie voor draagvlak. Maatregelen kwamen ter discussie te staan en in een aantal gemeenten, waaronder Heerde (en Lent), heeft dit tot veel ophef geleid. Betrokkenen uit de projectorganisatie gaven aan dat draagvlak onder regionale bestuurders beter geborgd had moeten worden. Er had op moeten worden toegezien dat wethouders afspraken die gemaakt waren beter hadden teruggekoppeld aan hun achterban (gemeenteraad, burgers etc.).

Het effect is goed te zien in de enquêteresultaten; de lokale overheden geven een lager rapportcijfer dan de centrale overheid als het gaat om transparantie (7,9 versus 6,8) en openheid (8 versus 7,4) van het proces. Ook de herkenbaarheid van de eigen inbreng is centraal groter dan decentraal.

3.5.5 Informele inspraak en communicatie richting burgers

De wijze waarop is omgegaan met inspraak en communicatie richting burgers verschilde tussen BER en BOR. BER is kleiner dan BOR, waardoor intensiever contact mogelijk was met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. In BER heeft de provincie Noord-Brabant een nadrukkelijke rol gespeeld bij inspraak en communicatie. Bureau BER is samen met de regio op zoek gegaan naar maatregelen. Zo zijn er workshops georganiseerd, waaruit bijvoorbeeld de maatregelen in de Noordwaard zijn ontstaan, en hebben bestuurders letterlijk met de bewoners aan de keukentafel gesproken over de gevolgen van maatregelen.

De omvang van BOR noopte ertoe om slim om te gaan met inspraak. Niet elke maatregel kon individueel worden toegelicht. Daarom zijn aantal maatregelen nooit ter discussie gesteld. Voor de andere maatregelen zijn meerdere informatiemomenten geweest (krant, tv bijeenkomsten et cetera). De animo bij burgers voor de informatieavonden was echter gering. Toen rond de zomer van 2004 duidelijkheid kwam over de binnendijkse maatregelen is in het najaar begonnen met informele bijeenkomsten om belanghebbenden te informeren. Dat heeft op een aantal plekken tot heftige reacties geleid. De meeste betrokkenen zijn

¹² Deze vertraging heeft verder geen consequenties gehad omdat er in de procedure geen sprake was van zogenaamde fatale termijnen.

Berenschot

het er over eens dat in BOR eerder had moeten worden gecommuniceerd over binnendijkse maatregelen.

In het Bovenrivierengebied heeft het regionale projectbureau het voortouw genomen bij de communicatie richting burgers over maatregelen. En niet de regionale overheden, die volgens de meeste betrokkenen een regierol hadden moeten vervullen bij het organiseren van draagvlak in de regio. Toen duidelijk werd dat een aantal maatregelen vergaande gevolgen zouden hebben voor bewoners van bepaalde gebieden is veel ophef ontstaan. Op informatiebijeenkomsten in onder meer Heerde en Lienden zijn de emoties hoog opgelopen. Tijdens het proces bleek dat mensen zich pas druk gaan maken over maatregelen op het moment dat de gevolgen van keuzes voelbaar worden. Betrokkenen vanuit de projectorganisatie zijn het er over het algemeen over eens dat hier eerder op geanticipeerd had moeten worden door burgers in een vroeger stadium te informeren over de gevolgen van maatregelen. Men gaf ook aan dat het de provincies en gemeenten een dwingendere rol hadden moeten spelen bij het informeren van burgers. Daar komt bij dat inspraak vooral heeft plaatsgevonden in grote plaatsen. Pas later in het proces zijn bijeenkomsten georganiseerd in de kleine kernen waar de maatregelen de meeste impact hebben. Volgens de betrokkenen had dit eerder moeten gebeuren.

Hierbij past, wat de onderzoekers betreft, de nuancering dat het in een omvangrijk proces als dit lastig is om het juiste moment te kiezen waarop belanghebbenden moeten worden geïnformeerd. Wanneer moet je communiceren? Aan het begin als nog veel onzeker is en je de kans loopt vooral onrust te veroorzaken of later als maatregelen concreter, maar de besluiten al genomen zijn (en er dus niet veel meer aan te doen valt)? Daarbij speelt ook de omvang van BOR een rol: communiceren met alle potentiële getroffen en zou daar een onmogelijke opgave zijn.

Ander belangrijk leerpunt van de het proces was volgens betrokkenen dat eerder duidelijkheid had moeten komen over de compensatie/ schadeloosstelling. De overheid moet gedurende wat kunnen bieden ter compensatie van de gevolgen van de maatregelen. Agrariërs hebben in een aantal gebieden bijvoorbeeld lang moeten wachten op duidelijkheid. Zo ontstond er onzekerheid over nieuwe investeringen door agrariërs op locaties waar eventueel een maatregel zou worden geïmplementeerd.

Daarnaast gaven betrokkenen aan dat het goed is geweest dat helder is gecommuniceerd over wat niet ter discussie stond in het proces.

3.6 BELANGRIJKE ARRANGEMENTEN IN HET PROCES

Gedurende het proces van de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier, zijn er verschillende arrangementen ingezet. Het gaat met name om het regioadvies, de Blokkendoos, de programmatische aanpak en koploperprojecten. Dit bleken cruciale arrangementen voor de voortgang van het proces.

Regioadvies

Op 20 december 2001 heeft de toenmalige staatssecretaris de provincies gevraagd te komen tot een gezamenlijk regioadvies. Dit regioadvies moest bestaan uit een maatregelenpakket dat voldoende veiligheid biedt, kansen benut voor de ruimtelijke kwaliteit, ruimtelijk ingepast kon worden én waarvoor draagvlak in de regio aanwezig was. De staatssecretaris vroeg met name aan de provincies het overleg en de communicatie met andere overheden en be-

Berenschot

langhebbenden te regisseren zodat er vanuit de regio's een gedragen advies via de landelijke stuurgroep aan het kabinet kon worden uitgebracht over een goede regionale inpassing van de veiligheidsmaatregelen.

Het regioadvies is uiteindelijk eind 2004 – begin 2005 uitgebracht door de twee regionale stuurgroepen beneden- en bovenrivieren (BOER) die weer geadviseerd zijn door klankbordgroepen, waarin vertegenwoordigers zitting hadden van verschillende belangengroeperingen. Aanvullend is door de stuurgroepen overleg gevoerd met partijen en burgers in de verschillende gebieden en regio's.

Vrijwel alle betrokkenen hebben dit verzoek om een regioadvies een goede insteek gevonden. Voor het Rijk werd door het regioadvies duidelijk wat de regio's wilden en voor de regio's betekende het dat ze aan de slag konden met de diverse mogelijke maatregelen en hun stem konden laten horen. Wel geven diverse betrokkenen aan dat het vragen om een zwaarwegend advies ook verwachtingen schept en de meningen verschillen of deze verwachtingen in de uiteindelijke PKB waargemaakt zijn. Betrokken uit het benedenrivierengebied zijn hier in het algemeen positiever over dan betrokkenen uit het bovenrivierengebied. De gesprekpartners uit het benedenrivierengebied geven aan dat het regioadvies voor hun regio grotendeels is overgenomen. Gesprekpartners uit het bovenrivierengebied zijn hier minder positief over.

Diverse gesprekpartners geven aan dat gedurende het proces onduidelijk is gebleven in hoeverre het Rijk zich door het regioadvies zou laten leiden. Onder andere verschillen in percepties hierover hebben geleid tot een verschil in de insteek bij het opstellen van het regioadvies. Zo hebben sommige processpelers bewust ingestoken op een budgetoverschrijding, terwijl anderen bewust op of onder het budget zijn gaan zitten. Dit heeft consequenties gehad voor het type maatregelen dat werd aangedragen.

Blokkendoos

Aan het begin van het selectieproces is er op basis van eerdere studies (Spankrachtstudie, IVB- en RVR-verkenningen) een groslijst van ongeveer 700 mogelijke maatregelen opgesteld. In de fasen hierna is enerzijds gewerkt aan het ontwerpen en uitwerken van maatregelen en het selecteren van kansrijke maatregelen en anderzijds zijn mogelijke samenhangende maatregelenpakketten onderzocht. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een maatregelenpakket in de PKB van 39 maatregelen.

Het selectieproces is ondersteund met de Blokkendoos, ontwikkeld door RIZA en het WL. De Blokkendoos is een instrument waarmee inzicht verkregen kan worden in de uitwerking en afstemming van maatregelen. Alle mogelijke maatregelen waren verwerkt in de Blokkendoos en konden worden geselecteerd in verschillende combinaties. Vervolgens liet het programma zien wat het (kwantitatieve) effect van het gekozen maatregelenpakket was op de waterstand en het budget. Bovendien werd in beeld gebracht wat het effect (gekwalificeerd als positief, negatief en neutraal) was op de ruimtelijke kwaliteit, milieu, cultuurhistorie enz. Met dit instrument kon met verschillende oplossingsrichtingen 'gespeeld' worden. Diverse partijen (zowel landelijk als regionaal en zowel bestuurlijk als ambtelijk) die bij de PKB betrokken waren, hebben de gelegenheid gehad om met behulp van de Blokkendoos hun voorkeursmaatregelen door te rekenen.

Praktisch alle gesproken personen waren positief over de Blokkendoos; het wordt als een succesfactor bij de selectie van maatregelen gezien. Ze gaven aan dat technische aspecten

Berenschot

duidelijker werden door de Blokkendoos, er werd een brug geslagen tussen inhoudelijke kennis en de informatiebehoefte van de betrokkenen. Het kennisniveau werd als het ware gelijkgetrokken. Vaak wordt er over de Blokkendoos gesproken als het instrument dat de materie inzichtelijk heeft gemaakt en de effecten in beeld bracht. De gesprekpartners hebben verschillende manieren van werken met de Blokkendoos aangegeven. Zo heeft een deel de Blokkendoos gebruikt om wat met de maatregelen te 'spelen', anderen om een eerste schifting van maatregelen te maken en weer anderen gebruikten de Blokkendoos om de maatregelen die ze al gekozen hadden nog eens door te rekenen.

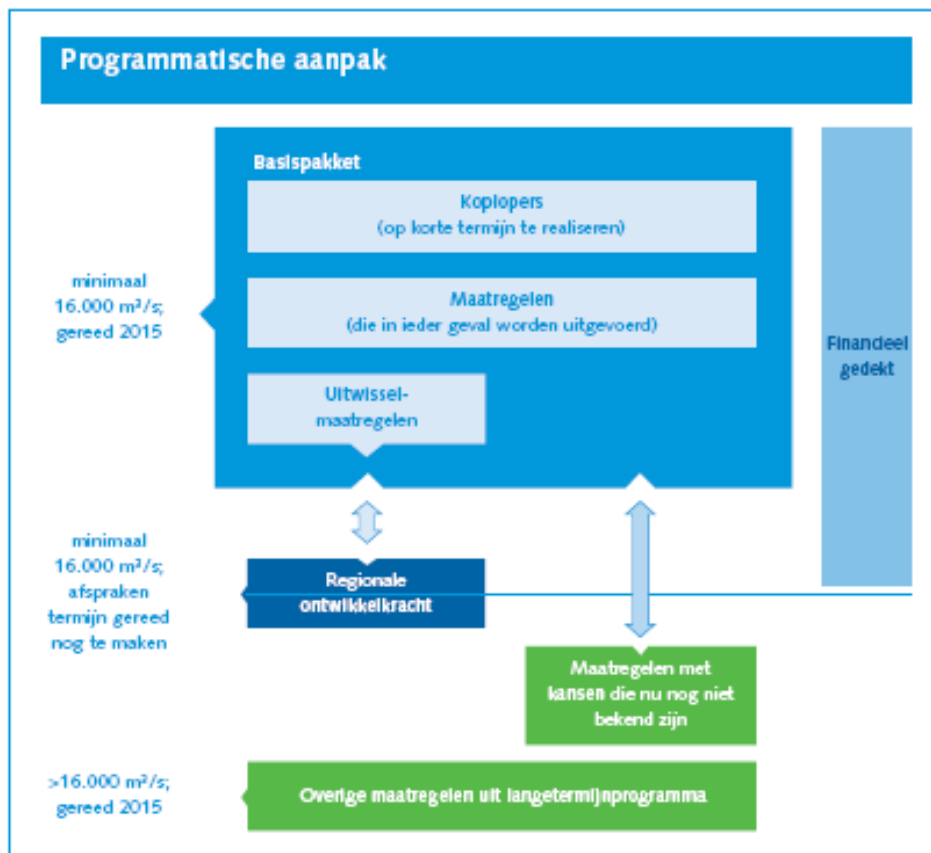
Naast deze positieve geluiden zijn door enkele betrokkenen nadelen genoemd als de mogelijkheid tot het te lang doorpuzzelen met behulp van de Blokkendoos en het moeilijk toepasbaar zijn van de software op beschikbare pc's binnen hun organisaties. In de gesprekken is ook aangegeven dat de Blokkendoos soms als een *black box* gezien werd, dit omdat het een technisch verhaal was en de gesprekpartners zelf weinig technisch-inhoudelijke expertise hadden.

Programmatische aanpak

Kern van de programmatische aanpak is dat maatregelen die nu in de PKB staan in een later stadium kunnen worden ingewisseld voor een alternatieve maatregel. Deze alternatieve maatregel moet dan wel voldoen aan eisen op onder andere het gebied van veiligheid, budget en haalbaarheid. Zodra tot een alternatieve maatregel wordt besloten, behoort die maatregel tot het Basispakket en vervalt de oorspronkelijke maatregel of cluster van maatregelen in de vastgestelde PKB. In de huidige PKB is een aantal mogelijke alternatieve maatregelen vermeld, bij de totstandkoming van de PKB was al bekend dat deze maatregelen eventueel de huidige maatregelen kunnen vervangen als aan bovenstaande eisen wordt voldaan. Daarnaast kunnen zich, na het in werking treden van de PKB, nieuwe initiatieven of inzichten aandienen die maatschappelijk meer gewenst zijn. Onder voorwaarden kunnen ook deze nieuwe initiatieven of inzichten deel gaan uitmaken van de PKB. Een onderdeel van de programmatische aanpak zijn de zogenaamde koploperprojecten (zie hieronder).

Eind 2003 was het idee van de programmatische aanpak nog conceptueel, in juni 2004 heeft de landelijke stuurgroep unaniem ingestemd met de inzet van de programmatische aanpak. Uit gesprekken is gebleken dat er door verschillende partijen (in ieder geval V&W, VROM en LNV) gediscussieerd is of de programmatische aanpak nog in de uitvoeringsfase van de PKB zou moeten worden toegepast. De onzekerheid die de programmatische aanpak zou veroorzaken was een belangrijke reden voor deze discussie.

Berenschot



Bron: voortgangsrapportage 4 (1 januari 2004-30 juni 2004).

Ter toelichting:

Uitwisselmaatregel: in deel 3 van de PKB kunnen deze maatregelen nog worden vervangen door maatregelen met ontwikkelkracht. De belangrijkste randvoorwaarde is dat het bereiken van de veiligheid in 2015 niet door die keuze in gevaar mag komen. Verder dient over de aanvullende financiering van de alternatieve maatregelen vanuit andere budgetten dan van Verkeer en Waterstaat tijdig duidelijkheid te zijn.

De gesprekpartners zijn positief over de programmatie aanpak. Als groot voordeel van deze werkwijze wordt door de betrokkenen gewezen op de voortgang die zo in het proces kon worden gemaakt. Door partijen de ruimte te geven om, binnen gestelde voorwaarden, alternatieven later nog te kunnen inbrengen, waren deze eerder bereid tot een besluit te komen. De programmatie aanpak heeft volgens veel betrokkenen de benodigde flexibiliteit in het proces gebracht. Wel vroegen enkele gesprekpartners zich af in welke mate het Rijk nog bereid zal zijn de maatregelen daadwerkelijk in te wisselen. De uitvoeringsorganisatie is na de vaststelling van de PKB reeds begonnen met de voorbereiding van de huidige vastgestelde maatregelen, en zal hiermee doorgaan tenzij de regio met alternatieven komt. De gesprekpartners geven aan dat naarmate de tijd verstrijkt bijvoorbeeld de financiële gevolgen van het inwisselen van maatregelen hoger zullen worden.

Berenschot

Koploperprojecten

Met deze maatregelen kon binnen de programmatische aanpak al voor de publicatie van deel 3 van de PKB gestart worden met de uitvoering van de planstudie. De projecten moesten aan een aantal criteria voldoen, zoals draagvlak, veiligheid, juridische haalbaarheid, realiseerbaarheid en kosteneffectiviteit. Koperprojecten sloten vaak aan bij al lopende processen. Voorbeelden van koploperprojecten zijn de ontpoldering Noordwaard nabij Werkendam, de ontpoldering Overdiepse polder nabij Waalwijk, de dijkverlegging Westenholte en de uiterwaardvergraving Schellener en Oldeneler buitenuiterwaarden bij Zwolle.

Koploperprojecten hebben als voorbeeld gediend voor andere maatregelen. Door deze projecten werd helder wat de bedoeling was, en werd duidelijk dat het opstellen van het pakket van maatregelen belangrijk was, want de maatregelen werden daadwerkelijk uitgevoerd. De voortgang in het proces werd door de koploperprojecten bevorderd.

3.7 POLITIEK-BESTUURLIJK COMMITMENT

Cruciaal in het proces is het politiek-bestuurlijk commitment geweest van zowel de staatssecretaris als van de regionale bestuurders. Dit commitment was voorwaarde voor het nemen van (de goede) besluiten.

De staatssecretaris

De staatssecretaris wordt door vrijwel alle betrokkenen als een cruciale factor voor het proces gezien. Voorbeeld daarvan was de rol die zij speelde bij de vaststelling van de PKB in de Eerste Kamer. Diverse gesprekpartners hebben daarnaast aangegeven dat het hoge commitment van de staatssecretaris wellicht ook te maken had met de hoge druk om een groot project binnen budget af te sluiten, vanwege het veelvuldig overschrijden van het budget bij andere grote projecten van V&W. Over de interactie van de staatssecretaris met belanghebbenden in het gebied zijn de meningen wat verdeeld. Vrijwel iedereen heeft grote waardering voor het feit dat zij de regio is ingegaan en met belanghebbenden heeft gesproken. Dat gaf vertrouwen en getuigde van lef. Een aantal gesprekpartners heeft wel aangegeven dat het moment waarop ze kwam soms al te laat was.

Regionale bestuurders

Over het bestuurlijk commitment van de regio kan worden gezegd dat dit over het algemeen hoog was. Er was een gedeelde *sense of urgency* vanwege de verschillende hoogwaters en de dreigende gevaren voor de toekomst. Er heerste het gevoel dat de PKB een gezamenlijk project was ('onze PKB'). Ook het regioadvies heeft daar aan bijgedragen.

Het commitment van de diverse regionale bestuurders liep echter uiteen. De ene bestuurder ging persoonlijk met de burgers in gesprek terwijl andere bestuurders zich voornamelijk in de stuurgroepen lieten zien. Ook binnen de stuurgroepen verschilde het commitment tussen de bestuurders. De belangen waren voor de diverse regionale bestuurders ook erg divers. Tussen de provincies bestonden grote verschillen in hoeveelheid maatregelen die noodzakelijk waren. Deze belangen speelden onmiskenbaar een rol in de mate van commitment van bestuurders. De eensgezindheid en de bereidheid om er gezamenlijk uit te komen was tussen de gedeputeerden in het benedenrivierengebied groter dan in het bovenrivierengebied.

Berenschot

Lokale bestuurders

In gesprekken met gemeentelijke bestuurders kwam naar voren dat er soms een dilemma bestond tussen lokale belangen en de landelijke belangen ten aanzien van bijvoorbeeld veiligheid. In eerste instantie prevaleerde vaak de keuze het lokale belang. In een aantal gevallen, zoals op het bedrijfsterrein Avelingen, is er door lokale bestuurders handig met dit dilemma omgegaan door lokale belangen aan het landelijke belang te koppelen. In een aantal andere gevallen bleef het lokale belang lang prevaleren, zoals in Veessen-Wapenveld. Bestuurders hadden soms de indruk dat ze de maatregelen over zich heen kregen en dat er weinig tot geen ruimte was voor overleg over motivering van de gemaakte keuze, alternatieven, koppeling van andere belangen of compensatie.

Berenschot

4. CONCLUSIES

4.1 INLEIDING

Het proces van de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier is goed verlopen. Alereerst zijn de respondenten positief over het proces. Zij geven het verloop van het proces, op een schaal van 1 tot 10, gemiddeld een 7,47. Daarnaast is ook ons professionele oordeel dat het proces goed is verlopen. Wij zijn van mening dat in het proces de realisatie van kwaliteit was geborgd, dat draagvlak is gecreëerd en dat er in voldoende mate sprake was van openheid, fairness en vaart.

De reconstructie geeft aan dat deze positieve uitkomst niet als vanzelf tot stand is gekomen. De opgave was complex en droeg de nodige risico's in zich. In dit hoofdstuk gaan we na welke verklaringen er zijn voor het feit dat het proces toch zo goed is verlopen.

4.2 DE COMPLEXITEIT VAN DE OPGAVE

De PKB Ruimte voor de Rivier is een groot project waarbij in een periode van zes jaar een maatregelenpakket tot stand is gekomen dat Nederland voor de komende jaren moet beschermen tegen overstromingen van de grote rivieren. De complexiteit van deze opgave is groot. Hieronder schetsen we vier verklaringen voor deze complexiteit en geven we aan in hoeverre deze zich in het proces hebben gemanifesteerd.

4.2.1 NIMBY

Ruimte voor de Rivier is in wezen een NIMBY-proces (*Not In My Backyard*). Het gaat om maatregelen die hinderlijk kunnen zijn voor de partijen die zich in de nabijheid ervan bevinden. Hoewel het een hoger algemeen belang betreft en iedereen het eens is over de urgentie, wil niemand uiteindelijk de ingreep of maatregel in zijn achtertuin. NIMBY-processen zijn als het ware een recept voor problemen in de besluitvorming.

Ondanks het hoge potentiële NIMBY-gehalte heeft dit zich niet zo sterk gemanifesteerd, omdat de overheden die de maatregelen moeten gedogen op hun grondgebied veelal ook de overheden zijn waar de problemen van hoogwater het meest werden gevoeld. Anders gezegd: de maatregel komt in dezelfde bestuurlijke entiteit terecht als de entiteit die last had van het hoogwater. Een voorbeeld hiervan is Gorinchem, waar de bestuurder heeft ervaren dat hij zelf wijken moest evacueren en daardoor ook de urgentie voelde om te investeren in ruimte voor water. Hij kreeg bovendien de ruimte om dit te koppelen aan de ambitie van de gemeente om het bedrijventerrein Avelingen kwalitatief hoogwaardiger in te vullen. De getroffen gebieden is over het algemeen veel ruimte gegeven om op hun manier invulling te geven aan de maatregelen. Daardoor kunnen problemen worden omgezet in kansen. Waar dat niet het geval was, zijn meer problemen ontstaan, zoals bij Veessen-Wapenveld.

4.2.2 Paradigmaverandering

Bij Ruimte voor de Rivier was sprake van een paradigmaverandering. Honderden jaren is in Nederland met succes gestreden tegen het water door middel van dijkverhoging en dijkverzwaring. Het ligt dan voor de hand door te gaan op dezelfde beproefde manier. Het veranderen van de methode, van het paradigma, door ruimte te geven aan het water, is dan bijna

Berenschot

vragen om moeilijkheden, omdat dit ook een omslag in werkwijze en instellingen van mensen vraagt. Het maakt het vraagstuk extra complex.

In het PKB-proces is echter gebleken dat een paradigmaverandering ook een aanzuigende werking kan hebben. Men vond dit nieuwe perspectief juist spannend en interessant om mee aan de slag te gaan en om er onderdeel van uit te maken. Het is dan geen bedreiging maar juist een uitdaging. Velen willen deel uitmaken van zo'n nieuwe oplossing.

4.2.3 Web van afhankelijkheden

Het grote aantal onderlinge afhankelijkheden binnen Ruimte voor de Rivier versterkte de complexiteit. Niet alleen de maatregelen zijn gerelateerd aan elkaar, qua hydraulische effecten en budget, maar ook partijen zijn afhankelijk van elkaar, zeker ook wat betreft kennis. De kennis zit voornamelijk centraal, de projecten slaan vooral decentraal neer. Daarnaast zijn er ook nog eens verbanden tussen maatregelen en partijen (het effect van een maatregel in de ene provincie heeft directe gevolgen voor maatregelen in de andere regio). Dat maakt het geheel moeilijk te overzien en zorgt ervoor dat ook niet één iemand besluiten kan nemen.

Bij Ruimte voor de Rivier hebben de decentrale regio's veel ruimte gekregen om hun maatregelen vorm te geven en zijn de afhankelijkheden over het algemeen juist benut om coalities te smeden en *package deals* te ontwikkelen. Daardoor werd het risico van de afhankelijkheid geëlimineerd.

4.2.4 Burden of the past

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft sterk te maken met een zogenaamde *burden of the past*: het feit dat vergelijkbare projecten in het verleden niet altijd binnen het afgesproken budget en tijdsduur zijn verlopen en het feit dat lagere overheden niet altijd even gunstig denken over de houding van V&W in dit soort projecten. Waarom zou Ruimte voor de Rivier wel goed verlopen en hebben partijen daar wel vertrouwen in gehad?

De *burden of the past* heeft een vruchtbaar proces bij Ruimte voor de Rivier niet in de weg gestaan. Verklaringen hiervoor zijn: de nieuwe manier van werken van Verkeer en Waterstaat ('van buiten naar binnen'), het vertrouwen dat bestond in de staatssecretaris en dat zij ook waarmaakte gedurende het proces en de instelling van een aantal centrale ambtenaren (samenwerken met de regio).

4.3 RISICO'S GEDURENDE HET PROCES

Niet alleen de opgave heeft kenmerken van complexiteit in zich, ook tijdens het proces hebben zich nog eens risico's gemanifesteerd die het proces extra ingewikkeld hebben gemaakt. Hieronder gaan we in op deze proceskenmerken, de mogelijke risico's die er mee samen hangen en de manier waarop hiermee is omgegaan in het proces.

4.3.1 Verschuiving van de ambitie

In de perceptie van velen is tijdens het proces de ambitie enigszins verschoven. Was er eerst een taakstelling van een afvoer van 16.000 m³ /sec., met voor de lange termijn zicht op 18.000 m³ /sec. in de loop van het proces is het accent echter meer en meer komen te liggen op 18.000 m³/sec. In het selectieproces werd de norm van 18.000 m³ /sec. steeds belangrijker in relatie tot de lange termijn (zie ook 2.2.4). Voor een aantal bestuurders en

Berenschot

ambtenaren is dit een belangrijke verschuiving geweest met consequenties voor het type en aantal maatregelen.

Het plaatsen van de maatregelen voor de korte termijn in het perspectief van de lange termijn, had kunnen leiden tot een 'opstand' in de regio. Toch zijn er relatief weinig problemen ontstaan. Dit komt omdat de verhoging van een goed etiket is voorzien (*naming and framing*). De verandering is neergezet als het 'in-één-keer-goed principe'. En daar kan niemand tegen zijn.

Uiteindelijk blijkt dat de maatregelen in de buurt zijn uitgekomen van de 16.000 m³/sec. Hier moet echter wel onderscheid worden gemaakt in BER en BOR. In BER maakte de verschuiving in de type maatregelen niet zoveel uit, terwijl de maatschappelijke *outcome* wel omhoog ging. Het pakket aan maatregelen dat de bestuurders hier hadden gevonden, kwam al uit op een hoger positief hydraulisch effect. Door ook een hogere taakstelling te nemen – direct alles goed doen – werd de acceptatie van deze maatregelen hoger. In BOR ontstonden wel problemen. Hier werd het lange termijn perspectief aangevochten. 18.000 m³/sec zou niet realistisch zijn, omdat dan in Duitsland serieuze problemen zouden ontstaan en Nederland nooit met dit soort problemen geconfronteerd zou worden. Ook vond men hier dat een hogere taakstelling meer budget moest betekenen. Dat zat er echter niet in.

4.3.2 Diffuse organisatie

De organisatie en het proces zijn niet van te voren strak uitgetekend en vastgelegd. De taken, rollen en verantwoordelijkheden en de relaties tussen organen zijn niet formeel geregeld. Desondanks wordt de samenwerking tussen partijen als positief en constructief ervaren. Onderling tussen de verschillende groepen werd veel uitgewisseld. Tijdens het proces zijn informele (proces)groepen ontstaan. Juist de flexibele invulling van rollen en functies maakte deze interventies mogelijk.

Voor partijen die meer op afstand stonden leverde het echter een beeld op van chaos, van een ondoordacht en niet transparant proces. Nadeel is ook dat partijen dubbele petten hebben. Voor partijen die deel uitmaakten van de organisatie, zowel op centraal als op decentraal niveau, betekende het vooral ruimte. Ruimte voor herkansing (een bijeenkomst missen is niet erg), koppelingen (makkelijk relaties en verbindingen leggen), leerprocessen (er was ruimte om op verschillende plekken en momenten de zienswijze neer te leggen). Vooral behendige en goed ingevoerde ambtenaren en bestuurders hebben deze redundantie weten te benutten om bestuurlijk resultaten te behalen. Dit leidde ook wel een tot risicovolle vermenging. Voorbeeld hiervan zijn de momenten dat het rijk de communicatie in de regio deed waarbij soms van de regio afwijkende signalen werden afgegeven.

4.3.3 Centraal kader

Bestuurlijk-juridisch gezien is de PKB een centraal arrangement dat wordt vastgesteld door de Eerste en Tweede Kamer. De regie lag daarmee centraal bij het Rijk. Het Rijk heeft voorafgaand aan en in het proces de taakstellingen en randvoorwaarden opgesteld. Dit betreft de taakstelling van de waterafvoer, de financiële ruimte die werd gegeven, de aannamen in de Blokkendoos, de indeling in BER en BOR. Deze zijn over de regio's uitgerold en de regio's moesten dat accepteren.

In veel gevallen zou dit voldoende reden zijn geweest voor de regio om op de rem te gaan staan. Maar dat is hier niet gebeurd, omdat voor de uitwerking en inpassing van Ruimte

Berenschot

voor de Rivier de regio actief is betrokken. Voorbeelden hiervan zijn de instelling van regionale stuurgroepen naast de centrale stuurgroep en de uitnodiging om een regioadvies te geven dat zwaar zou meetellen bij de opstelling van de PKB. Hierdoor is er in belangrijke mate betrokkenheid vanuit de regio's georganiseerd.

Maar hier zijn ook risico's aan verbonden. De regio had de ruimte die zij kreeg ruimschoots kunnen nemen en zelfs overschrijden, waarna dat niet meer te herstellen geweest zou zijn. Om dit risico te voorkomen, zijn gedurende het proces intelligente oplossingen bedacht. Deze bespreken we in de volgende paragraaf.

4.4 SUCCESFACTOREN

Gegeven de complexiteit van de aard van de opgaven en de risico's van het proces zelf (ambitieverschuiwing, diffuse organisatie en het centrale kader) is het bijzonder dat het proces van de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier zo goed is ervaren en gewaardeerd. In onze visie heeft dat te maken met een aantal intelligente constructies waardoor slim te omgaan met de complexiteit. Hieronder schetsen we deze constructies en de manier waarop ze gewerkt hebben. Hierbij verwijzen we tevens naar de (dilemma's tussen) procesfactoren draagvlak, openheid, kwaliteit, fairness en vaart.

4.4.1 Vervlechting centraal – decentraal

Een belangrijk kenmerk van de organisatie rondom de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier is de vervlechting tussen centraal en decentraal die uiteindelijk heeft geresulteerd in breed gedragen gemeenschappelijke besluitvorming. Deze vervlechting kent een aantal dimensies:

- Vervlechting centraal bestuur en decentraal bestuur
De staatssecretaris heeft de regio's uitgenodigd een regioadvies te geven dat zij zwaar zou laten meewegen bij de opstelling van de PKB. Hiermee krijgt het op zich centrale arrangement, te weten de PKB, een bestuurlijk decentrale opvulling. Decentrale bestuurders beseffen dan dat ze een grote invloed krijgen indien ze met redelijke voorstellen komen.
- Vervlechting decentraal bestuur en centraal ambtelijke ondersteuning
Decentrale bestuurders waren dus aan zet, maar bijzonder is dat ze hierbij mede ondersteund werden door centrale ambtenaren. Voor de decentrale bestuurders waren deze ambtenaren een bron van kennis en een *linking pin* naar de staatssecretaris. Voor de staatssecretaris was dit een garantie dat de besluitvorming niet uit de hand kon lopen, wat haar juist in staat stelde om de ruimte geven.
- Vervlechting centrale kennis en decentrale behoeften
De kennis zat vooral centraal. Deze kennis is ingebracht in bijvoorbeeld de Blokken-doos waarna de decentrale bestuurders konden gaan 'spelen' met de maatregelen. De centrale kennis heeft dus niet geleid tot een dictaat van de centrale overheid, maar tot een arrangement welke juist weer ruimte bood aan decentrale bestuurders.
- Persoonlijke chemie
De vervlechting op de verschillende niveaus heeft nog een andere bijkomstigheid. De mensen die werkten aan Ruimte voor de Rivier waren allen zeer betrokken bij de

Berenschot

materie en bij elkaar. Door de lange geschiedenis van het dossier is persoonlijke chemie ontstaan tussen mensen. Dit zorgde voor een goede en constructieve werksfeer.

Potentiële risico's

Een risico dat gepaard kan gaan met vervlechting is het gebrek aan vertrouwen van decentrale bestuurders jegens centrale ambtenaren. In het proces van Ruimte voor de Rivier werden de centrale ambtenaren vertrouwd in de regio, mede door hun optreden in vorige processen en door de chemie tussen personen. Bovendien was er een duidelijk gevoel ontstaan dat centraal en decentraal samen optrokken en elkaar aanvulden in het proces (complementariteit).

Een ander risico is dat de centrale bestuurder achteraf toch terugkomt op de belofte en de gegeven ruimte weer terugneemt. Dit zou de bestuurlijke verhoudingen ernstig hebben verstoord. De staatssecretaris heeft zich echter voortdurend terughoudend opgesteld. Zij straalde vertrouwen uit, heeft goed geluisterd, had veel regionale kennis, en bleek politiek-bestuurlijk behendig.

Het laatste risico heeft te maken met de keerzijde van de betrokkenheid en chemie tussen personen: als er iemand wegvalt in een hechte groep van mensen kan het project een terugslag krijgen. Dit risico heeft zich niet voorgedaan, maar had beter gemanaged kunnen worden door meer *back-up* voor personen te regelen.

Het regioadvies heeft ervoor gezorgd dat openheid is gecreëerd zonder dat daarmee de verwachtingen te groot werden bij de regio's. Hiermee is het proces fair gebleven. Wel moet worden opgemerkt dat het accent op de vervlechting tussen centraal en decentraal minder aandacht betekende voor processen buiten dit arrangement, zoals maatschappelijke organisaties, marktpartijen, burgers en agrariërs. Zij hebben het proces als minder fair ervaren, omdat de openheid de verwachting wekte dat alle inbreng altijd en op alle punten zou worden meegenomen. Hier zijn de verwachtingen minder goed gemanaged. Degenen die aangehaakt waren bij het intelligente arrangement zijn daardoor meer tevreden over de transparantie en openheid van het proces dan degenen die buiten het arrangement vielen.

4.4.2 Rek en ruimte binnen kaders

Hoewel het Rijk de randvoorwaarden heeft gesteld, kreeg de regio ruimte om eigen oplossingen te creëren en bleek het Rijk uiteindelijk bereid enige rek toe te staan in de randvoorwaarden. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Blokkendoos. Dit instrument is voornamelijk centraal ontwikkeld en de parameters zijn centraal vastgesteld (budget en waterstand). De Blokkendoos is wel gevuld met kennis uit de regio, en de maatregelen die er in zaten zijn samen met de regio vastgesteld, maar het model is verder centraal ontworpen. De decentrale bestuurders hebben het instrument geaccepteerd, omdat er ruimte voor hen was om hun eigen projecten / maatregelen in te brengen en langs de maatlat te leggen. De effecten van projecten werden direct zichtbaar voor decentrale bestuurders. In tegenstelling tot de parameters zijn de effecten van de maatregelen heel transparant.

De acceptatie van de uitgangspunten van de Blokkendoos is vergroot door het gegeven dat de hydraulische eisen periodiek werden herzien en vastgesteld. De Blokkendoos is ook geaccepteerd, omdat er veel vertrouwen was in de technici die betrokken waren. Tegelijkertijd voelde men ook de *sense of urgency* en er was een soort gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het model. Regionale ambtenaren steunden de Blokkendoos omdat zij het instrument

Berenschot

mede ingevuld hebben. Bestuurders konden bovendien zelf ook de Blokkendoos gebruiken om ermee te ‘spelen’. Het model zelf is daarom niet aangevochten.

De Blokkendoos had ook in een interactief proces met centrale en decentrale vertegenwoordigers vervaardigd kunnen worden, waardoor alle actoren zich kunnen herkennen in de parameters. Dit had echter wel meer tijd en complexiteit opgeleverd. De manier waarop de Blokkendoos is vormgegeven heeft dus gezorgd voor versnelling, terwijl niet is ingeleverd op draagvlak.

4.4.3 Decentrale koppelingen

Centraal heeft men ruimte geboden voor decentrale partijen om de maatregelen te koppelen aan andere lokale issues, zoals ruimtelijke kwaliteit, woningbouw, bedrijventerreinen of natuurontwikkeling. Dit bood op meerdere manieren ruimte aan decentrale actoren: bijvoorbeeld de gelegenheid om (lokale) verantwoordelijkheden waar te maken en de uitnodiging om te zoeken naar creatieve oplossingen. Voorbeelden hiervan zijn Overdiepse polder, waar de toekomst van de boeren aandacht kreeg, en Avelingen, waar de kwaliteit en bereikbaarheid van een bedrijventerrein kon worden opgelost. Het koppelen van Ruimte voor de Rivier aan andere beleidsdossiers faciliteerde op deze manier de (snelle) besluitvorming.

Het risico is dat de andere dossiers centraal komen te staan en de overhand nemen waardoor de beleidsdoelstellingen van Ruimte voor de Rivier op de achtergrond raken en uiteindelijk niet gerealiseerd worden. Of dat de ambitie van de regio te groot wordt in verhouding met de opgave en de financiële mogelijkheden. Dit heeft zich voorgedaan in BOR, waar het accent lange tijd op ruimtelijke kwaliteit heeft gelegen en men misschien te weinig oog heeft gehad voor de hydraulische effecten en kosten. De zoekrichting van BOR heeft bovendien lange tijd gelegen in buitendijkse maatregelen, waardoor een vertraging is ontstaan. BER heeft de koppelingen beter kunnen benutten omdat de regio echt op zoek is gegaan naar knelpunten die al speelden: Overdiepse polder, Noordwaard, Avelingen.

Door ruimte te bieden voor het koppelen van dossiers is draagvlak ontstaan in de regio voor de beleidsdoelstellingen van Ruimte voor de Rivier. Het dilemma van draagvlak versus kwaliteit heeft zich maar beperkt voorgedaan omdat tegelijkertijd centraal werd vastgehouden aan de uitgangspunten van budget en waterstandsdaling. Bovendien kan de instelling van BOR uiteindelijk wellicht nog veel opleveren.

4.4.4 Spelen met tijd ...

Aan de PKB is een vaste procedure verbonden die binnen een bepaalde tijdspanne moet worden afgerond. Centraal is men hier echter soepel mee omgegaan; door sommige zaken vooruit te schuiven en andere naar voren te trekken. Een voorbeeld van een instrument dat uitstel mogelijk maakt is de programmatische aanpak. De kern hiervan is dat maatregelen vastgesteld in de PKB in een later stadium kunnen worden ingewisseld voor betere alternatieven, als ze maar aan dezelfde uitgangspunten blijven voldoen (veiligheid en budget) en eventuele aanvullende financiering is geregeld. Deze kern maakt het makkelijker akkoord te gaan met maatregelen die er liggen omdat er in de toekomst ruimte is om de maatregel te vervangen. Dit zorgt ervoor dat snelheid in het proces is gebracht.

De koploperprojecten, die al van start mochten gaan tijdens het PKB proces, zijn een voorbeeld van een prikkel of premie om projecten naar voren te schuiven. Voor de projecten die snel vorderden was er een *first mover advantage*.

Berenschot

Beide constructies gaven prikkels voor vaart, zonder dat dit problemen opleverde voor het draagvlak of de openheid van het proces.

4.4.5 ... en flexibiliteit

De randvoorwaarden die het Rijk stelde waren hard, maar ook weer niet van beton. Zo bleek in het budget uiteindelijk toch ruimte te zitten. Vanaf het begin stond het budget vastgesteld op € 1,9 miljard, maar dit is uiteindelijk verhoogd naar € 2,2 miljard. De verhoging is precies op het juiste moment gekomen. Als het te vroeg was gebeurd, dan was er geïncasseerd en waren er nieuwe spanningen ontstaan. Nu heeft iedereen het idee dat het maximale eruit is gehaald, wat een bevredigend gevoel geeft. Ook de motie Lith-Boelhouwer, FiKa en daarmee de budgetverhoging is politiek bestuurlijk goed getimed.

Centraal heeft men laten zien dat men met harde kaders werkte, waar op het juiste moment toch enige beweging in zat. Er is flexibiliteit getoond in het proces en er zijn geen partijen afgehaakt.

4.4.6 Druk achter de hand

Ondanks de ruimte die is geboden in het proces was er altijd een terugvaloptie voor de projectorganisatie voorhanden. Dit was het nulalternatief van de dijkverzwaring. Gedurende het hele proces kwam dit regelmatig ter sprake als het maatregelenpakket (van de regio) te duur werd. Het kan gezien worden als een schaduw over het proces. Vooral bij de regio en bij VROM en LNV werd dit als een 'dramaoptie' gezien. Hier is dan ook veel discussie over geweest. De echte dreiging van de terugvaloptie verdween eigenlijk pas toen de met de motie Lith-Boelhouwer € 200 miljoen euro extra geregeld werd en er meer ruimte kwam voor ruimtelijke kwaliteit. Ook de dreiging van de noodoverloopgebieden viel hiermee weg. Het voordeel van de terugvaloptie is dat er altijd druk op het proces is blijven bestaan om te zoeken naar betere opties dan de nuloptie.

De projectorganisatie heeft op een goede manier gebruik gemaakt van druk aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant. Door met de motie op het juiste moment ruimte te tonen is voldoende draagvlak ontstaan voor het uiteindelijke pakket aan maatregelen.

4.4.7 Rol van de politiek

Politiek-bestuurlijk commitment heeft een grote rol gespeeld in het proces van de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier. Op belangrijke momenten is de politiek goed betrokken geweest bij het proces. Dit kreeg vorm in regionale stuurgroepen en apart georganiseerde sessies met bestuurders. Tussen BER en BOR zijn wel verschillen waarneembaar in de betrokkenheid van de politiek. In BER is in de loop van het proces de politiek meer op afstand komen te staan. Het politiek-bestuurlijk commitment was al in de fase van de verkenningen gewaarborgd. De stuurgroep had daarmee de ruimte de focus te leggen op overleg met de regionale (maatschappelijke) partijen. In BOR was er minder sprake van depolitisering. Hier was, mede door de grote en de gelaagdheid van de regio, veel tijd nodig om de verschillende betrokken bestuurders op één lijn te krijgen en ook de Staten werden sterker bij het proces betrokken. Hierdoor is het gesprek met de individuele gemeenten en maatschappelijke partijen wellicht minder intensief geweest.

Als laatste kan de betrokkenheid van de Kamer bij het proces worden genoemd. De Kamer is op veel momenten geïnformeerd en is zo betrokken geweest bij het proces. Gedurende het proces heeft de staatssecretaris met invloedrijke kamerleden overlegd. De Tweede Ka-

Berenschot

mer heeft mede hierdoor snel kunnen instemmen met de PKB. Er kon echter niet worden voorkomen dat de Eerste Kamer meer tijd nam om zich uit te spreken over de PKB. Een aantal gesprekspartners wijt dat aan gebrekkige regie. Andere gesprekspartners spreken meer van een ongelukkige samenloop van omstandigheden; juist toen die behandeling aan de orde was, was de staatssecretaris verhinderd en gaf de Kamer aan meer te willen weten over de lange termijn visie en de noodzakelijkheid van de 18.000 m³. Ook is er vanuit Veessen-Wapenveld een sterke lobby ingezet richting Eerste Kamer. Pas na persoonlijke uitleg van de staatssecretaris is men tot een besluit gekomen.

Het wel of niet betrekken van de politiek betreft het dilemma tussen openheid versus vaart. Uit het voorbeeld van BER blijkt dat openheid tijdens het proces richting politiek beperkt was, waardoor het proces om te komen tot maatregelen betrekkelijk vlot is verlopen. Bij BOR heeft het betrekken van de politiek tot vertraging geleid, maar het was tegelijkertijd nodig om draagvlak te creëren.

Berenschot

5. AANBEVELINGEN

5.1 EEN SUCCESVOL PROCES

In de voorgaande hoofdstukken zijn onze bevindingen beschreven van de evaluatie naar het totstandkomingsproces van de PKB Ruimte voor de Rivier. Onze conclusie is dat het proces goed is verlopen: er is draagvlak gecreëerd en er was sprake van kwaliteit, openheid, *fairness* en vaart. Dit goede resultaat kwam echter niet vanzelf tot stand en een andere manifestatie van de gedurende het proces opgetreden risico's had het proces ook een andere kant op kunnen sturen. Dat dit niet gebeurd is heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat Ruimte voor de Rivier over de veiligheid van Nederland gaat. Dat wil zeggen: er is gedurende het proces steeds sprake geweest van een *sense of urgency* die voor alle betrokkenen voelbaar was en bleef.

Het succes is zeker ook de verdienste van het management van het totstandkomingsproces dat in handen was van meerdere personen/organisaties op meerdere niveaus, zoals de staatssecretaris (in de landelijke politiek en de landelijke stuurgroep), de provincies (in de regionale stuurgroepen) en de projectbureaus.

Belangrijk voor complexe processen als de PKB is in onze ogen dat er op een goede manier wordt geschakeld tussen inhoudelijke aspecten en procesmatige aspecten. In dit proces lijkt dit bijna als vanzelfsprekend gebeurd te zijn.

Er is een lijn te ontdekken in de wijze waarop het proces van totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier is gemanaged. Enerzijds hield men ferme grip op het proces door harde kaders te stellen, centralistisch te sturen en een (voor de regio) onaantrekkelijke terugvaloptie achter de hand te houden. Anderzijds gaf men, als de situatie erom vroeg, ruimte. Ruimte in het budget, ruimte om koppelingen te maken naar voor de regio belangrijke dossiers, ruimte in de taakstelling etc. De regio's kregen een expliciete rol, de programmatische aanpak werd geadopteerd, men organiseerde informele sessies en er werden procesgroepen geïnstalleerd.

Men bleek als het ware gaandeweg het proces in staat de soms overweldigende complexiteit te overwinnen door de voor dat moment meest geschikte sturingskeuze te maken. Dat kon betekenen dat op het ene moment werd gestuurd op inhoud (met de Blokkendoos bijvoorbeeld), maar na verloop van tijd toch ook werd geswitcht naar sturing op het proces.

De vraag is nu wat te leren valt van het proces van de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier. Wat moet behouden blijven? Welke kennis moet vastgehouden worden? En wat kan er in de toekomst beter gaan? Is er dominant sturingsprincipe te formuleren voor processen als deze? De manier waarop het proces is vormgegeven en gemanaged biedt leerpunten voor het vervolgproces (de planstudiefase en de uitvoeringsfase) en/of toekomstige, vergelijkbare processen. Daarbij geldt uiteraard dat het zonder meer kopiëren van de intelligente arrangementen uit de hier gevolgde procesaanpak geen garantie biedt op een evenzo succesvol proces. Niettemin worden hieronder een aantal succes- en verbeterpunten aangeduid waar andere processen wellicht hun voordeel mee kunnen doen.

Berenschot

5.2 INTELLIGENTE ARRANGEMENTEN

De leereffecten van het proces PKB Ruimte voor de Rivier kunnen worden samengevat onder de noemer: 'op het juiste moment inzetten van intelligente arrangementen'. Daarmee bedoelen we: in een proces waarin rijk en regio nauw met elkaar moeten samenwerken, moet op een intelligente manier gezorgd worden voor vervlechting van centrale en decentrale belangen waardoor gemeenschappelijke besluitvorming tot stand kan komen. Voor dit soort processen geldt dat gemeenschappelijke besluitvorming een must is. Dit vereist vervlechting van centraal en de-centraal niveau. En dit kan slechts worden gerealiseerd indien partijen elkaar de ruimte gunnen eigen problemen en oplossingen in te brengen. Om dit voor elkaar te brengen, zijn verschillende opties beschikbaar. De arrangementen die in dit proces zijn ontwikkeld, zijn in dit verband functioneel, maar ze moeten niet worden beschouwd als recepten die overal en altijd moeten worden ingezet.

Deze vervlechting kan tot stand komen door de inzet van specifieke instrumenten. In dit proces was de PKB een centraal arrangement dat een duidelijke decentrale invulling heeft gekregen, door de inzet van het Regioadvies. Daardoor stond de regio bestuurlijk gezien centraal terwijl voor de ambtelijke ondersteuning het proces vanuit het Rijk werd aangestuurd. Ook de Blokkendoos is een voorbeeld van een centraal ontwikkelde methode die decentraal ruimte bood.

Een voorwaarde voor de realisatie van een dergelijke vervlechting is dat inhoud en proces gescheiden maar tegelijkertijd niet compleet losgekoppeld worden. Ook hier moeten, op een intelligente manier, beide aspecten worden vervlochten. Crux daarvan is dat de inhoud het proces faciliteert. In dit proces is dat bijvoorbeeld gebeurd door de organisatie van informele (proces)bijeenkomsten die een verschuiving van inhoud naar proces tot gevolg had, waardoor voortgang is gerealiseerd. Verder werd de mogelijkheid geboden om andere onderwerpen en dossiers aan de PKB te koppelen. Maar ook de koploperprojecten en de programmatische aanpak zijn voorbeelden van succesvolle procesmatige interventies die de kwaliteit van de uiteindelijke besluitvorming (ten aanzien van de maatregelselectie) verbeterd hebben.

Verder is het van belang op een intelligente manier te schakelen tussen een projectmanagement- en een procesmanagementbenadering. Over het algemeen leent een procesbenadering zich niet voor een *command and control*-achtige aanpak (vooraf vastgesteld eindproduct, een lineaire en gestructureerde besluitvorming). Toch had het totstandkomingsproces van de PKB Ruimte voor de Rivier op het eerste oog projectkenmerken: er was een tijdspad met fasen en een deadline en er waren duidelijke randvoorwaarden gesteld. Er is hier echter op een procesmatige manier mee omgegaan. De kaders (doelstellingen en budget) werden aanvankelijk wel hard neergezet maar bleken op het juiste moment toch buigzaam. De terugvalopties bleven gedurende het hele proces een rol spelen, waardoor er druk bleef om te zoeken naar betere alternatieven. In complexe projecten zijn beide vormen van management veelal afwisselend noodzakelijk om de beoogde resultaten te behalen.

Er is dus niet één dominant sturingsprincipe gedurende een proces dat zich kenmerkt door complexiteit, dynamiek en ongestructureerdheid. De kunst is vooral: op het juiste moment de adequate interventie plegen. Daarbij is het vooral van belang betrokken partijen zelf in beweging te laten komen. Dat betekent dat van tevoren niet teveel 'dichtgetimmerd' moet worden, want dan wordt partijen de ruimte ontnomen om initiatief te tonen. Overigens is doorgaans te vroeg interveniëren erger dan (te) laat ingrijpen. Wanneer dit te snel gebeurt, kan het momentum gemist worden (partijen zijn er bijvoorbeeld nog niet aan toe) en is het

Berenschot

effect van de interventie maar heel beperkt. Bij (te) laat ingrijpen, is de noodzaak vaak alleen maar groter geworden en dat prikkelt over het algemeen juist die partijen om (snel) te handelen.

5.3 AANDACHTSPUNTEN

Naast deze succesfactoren is ook een aantal punten te noemen die in het proces minder aandacht hebben gekregen, minder goed zijn gegaan en/of punten die belangrijk zijn om vast te houden nu het proces naar de uitvoering gaat.

Eerder stelden we dat het proces open is geweest en er voldoende sprake was van transparantie. Alle relevante partijen zijn betrokken en hebben invloed kunnen uitoefenen. Dat betekent echter niet dat partijen het verloop (en de uitkomst) van het proces op dezelfde wijze hebben ervaren. Betrokkenen op rijks- en regioniveau waren hier over het algemeen tevreden over; sommige bestuurders en vooral bewoners van de 'getroffen gebieden' in mindere mate.

Er zijn in dit soort processen altijd winnaars en verliezers. Belangrijk is om met name de verliezers toch weer opties te geven. Ze zouden altijd mogelijkheden moeten blijven zien om hun verlies goed te maken. Voor de betreffende bestuurders is voorzien in een dergelijk mechanisme: de programmatische aanpak. Die biedt ze de gelegenheid in de uitvoeringsfase geselecteerde maatregelen in te wisselen voor alternatieven, mits die aan specifieke voorwaarden voldoen. Maar daarmee hebben ze alsnog de kans om in te zetten op hun eigen voorkeuren. Het blijft hier overigens wel zaak als rijk zich te blijven vergewissen van het draagvlak bij de achterban van lokale bestuurders! Bovendien valt of staat de programmatische aanpak bij de daadwerkelijke totstandkoming van alternatieven in de komende jaren. Hiervoor moet dan wel voldoende ruimte en kans worden geboden.

Voor bewoners is er minder ruimte gecreëerd, of in elk geval zichtbaar gemaakt. Er is lange tijd – en in sommige gevallen: nog steeds – onduidelijkheid gebleven over de schadeloosstelling die zij zouden krijgen. Lokale bestuurders konden deze bewoners hangende het proces eigenlijk niets bieden. Weliswaar zijn toezeggingen gedaan over 'ruimhartige compensatie' maar deze zijn niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Hoe hiermee om te gaan? Belangrijk is een onderscheid te maken tussen de compensatiebelofte en de realisatie ervan. De belofte is vroeg in het proces te doen: snel duidelijkheid scheppen en toezeggen dat men schadeloosstelling krijgt. De inhoud (of de hoogte) van de schadeloosstelling is daarentegen vaak lastig vroegtijdig aan te geven, onder meer door gebrek aan informatie of uit angst precedenten te scheppen. Cruciaal is dan hierover in contact te blijven met betrokken burgers en op een open wijze over het verloop van de besluitvorming hieromtrent (een proces op zich) te communiceren. Een optie is wellicht ook om de decentrale overheid (provincie, gemeente) een grotere rol te laten spelen, waarbij het Rijk dan wel voortdurend *back up* moet geven.

Tenslotte: dit proces kende een zware personele bezetting. Zo'n zware vertegenwoordiging is een belangrijke randvoorwaarde want bevorderlijk voor extern gezag en uitstraling. Bovendien moeten vertegenwoordigers beschikken over *commitment power*: ze moeten mogelijkheden hebben om eigen organisatie of achterban te committeren. In het proces moeten zij niet teveel last hebben van ruggespraak en gedetailleerde mandaten. Daarnaast speelde in dit proces dat de chemie tussen betrokken personen op sleutelposities, met name

Berenschot

op ambtenarenniveau, en de persoonlijke inzet van een aantal sleutelfiguren groot was en dat is een belangrijk pluspunt wanneer er intensief samengewerkt moet worden.

Dit proces duurt inmiddels al enkele jaren en dan is het bijna onvermijdelijk dat personen wisselen van functie (alleen al door verkiezingen). Daarnaast kan een nieuwe fase van een proces ook nieuwe inzet van mensen (met andere competenties) vergen. Belangrijk is hierbij gerichte aandacht te hebben voor mogelijkheden om continuïteit te behouden in relatie tot gerealiseerd lokaal draagvlak. Het gaat erom én de juiste mensen in te zetten én om lokale achterbannen optimaal aangesloten te houden door enerzijds met overredingskracht een goed verhaal te vertellen (met oog en respect voor het lokale belang) en anderzijds voldoende ruimte te bieden om die lokale belangen zo goed mogelijk te realiseren.