

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67497>

Please be advised that this information was generated on 2020-11-25 and may be subject to change.

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/254874331>

# Rivierbeheer als leerproces. Een tussentijdse evaluatie van het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier

Article · January 2004

---

CITATIONS

9

READS

45

1 author:



[S. V. Meijerink](#)

Radboud University

88 PUBLICATIONS 1,003 CITATIONS

SEE PROFILE

## **Rivierbeheer als leerproces**

### *Een tussentijdse evaluatie van het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier*

Gepubliceerd in: Bestuurswetenschappen (2004, Nr. 5, 406-427)

Dr. S.V. Meijerink (NOOT1)

Faculteit der Managementwetenschappen

Katholieke Universiteit Nijmegen

### *Inleiding*

De afvoer van water via onze grote rivieren zal, als gevolg van de klimaatverandering, in de komende decennia toenemen. Om de vier miljoen inwoners van het rivierengebied ook bij verhoogde rivierafvoeren tegen het water te kunnen beschermen, wordt sinds 2001 gewerkt aan de Planologische Kern Beslissing Ruimte voor de Rivier. Een belangrijk uitgangspunt voor deze PKB is dat in eerste instantie wordt gezocht naar ruimtelijke oplossingen voor het verwachte veiligheidsprobleem in plaats van naar technische oplossingen, zoals dijkversterking. Dat kan door iets van de ruimte die de mens in de afgelopen eeuwen van de rivier heeft afgenomen weer terug te geven.

Het vraagstuk van rivierverruiming wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit en onzekerheid. Dat komt door de betrokkenheid van drie bestuursniveaus, de veelheid en diversiteit aan betrokken maatschappelijke organisaties en de uiteenlopende belangen die deze vertegenwoordigen. Behalve sociale onzekerheden over de probleempercepties van deze partijen en het door hen te vertonen (strategisch) gedrag, bestaan er belangrijke inhoudelijke onzekerheden. Met welke klimaatverandering moet rekening worden gehouden, wat betekent dat vervolgens voor de rivierafvoeren en in welke mate

dragen rivierverruimende maatregelen bij aan een daling van de waterstanden? Voor situaties die gekenmerkt worden door complexiteit en onzekerheid is het aan te bevelen besluitvorming zo te organiseren dat gezamenlijk leren wordt bevorderd (Arentsen c.s., [2000](#); [Teisman, 1992](#); de Bruijn c.s., 2002). In een gezamenlijk leerproces veranderen de veronderstellingen, inzichten en voorkeuren van partijen als gevolg van hun interactie met andere deelnemers aan het proces of nieuwe informatie die over een beleidsprobleem beschikbaar komt. Zo'n gezamenlijk leerproces is niet vanzelfsprekend, maar moet zorgvuldig worden vormgegeven. Hoewel het bij complexe besluitvorming per definitie gaat om eenmalige en unieke casus, is het toch mogelijk gebleken generieke aanbevelingen te formuleren over de wijze waarop een besluitvormingsproces zou moeten worden ingericht willen daarin leerprocessen kunnen optreden. De Bruijn c.s. (2002) hebben daartoe in hun boek 'Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming' vier categorieën van ontwerpprincipes onderscheiden. De in totaal veertien ontwerpprincipes hebben betrekking op de openheid van het proces, de veiligheid die de daarin deelnemende partijen wordt geboden, de voortgang en de inhoud van de besluitvorming.

In dit artikel wordt nagegaan in hoeverre deze ontwerpprincipes zijn toegepast in het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier en wat de gevolgen van het al dan niet toepassen van deze ontwerpprincipes tot nog toe zijn geweest. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van officiële projectpublicaties, verslagen van vergaderingen van de projectorganisatie Ruimte voor de Rivier en van de ervaringen die de auteur in 2002 en 2003 als vertegenwoordiger van de provincie Overijssel heeft opgedaan in het besluitvormingsproces over deze PKB. Op basis van de analyse worden conclusies getrokken over de belangrijkste succes- en faalfactoren voor gezamenlijk leren over mogelijkheden voor rivierverruiming alsmede over de daarmee te realiseren doelstellingen. Vooraf moet duidelijk zijn dat het hier gaat om een *tussentijdse* evaluatie. Het planvormingsproces voor de PKB

Ruimte voor de Rivier is immers nog niet afgerond. Omdat onvoorspelbaarheid nu eenmaal een wezenskenmerk is van een dergelijk proces en bovendien bekend is dat leereffecten zich vaak pas na lange tijd manifesteren ([Sabatier, 1993](#)), brengt een vroegtijdige evaluatie risico's met zich mee. Hoewel het dus nog niet mogelijk is om een eindoordeel over het proces te geven, is het al wel mogelijk gebleken om met behulp van genoemde ontwerpprincipes succes- en faalfactoren in het procesontwerp te traceren en om de werking van een aantal van deze factoren empirisch te onderbouwen. Het artikel wordt afgesloten met een discussie over de meerwaarde en de beperkingen van de procesbenadering in het rivierbeheer.

#### *Achtergrond en hoofdlijnen procesontwerp PKB Ruimte voor de Rivier*

Meteorologen en rivierkundigen verwachten dat de hoeveelheid water die bij Lobith ons land binnenkomt substantieel zal toenemen als gevolg van de klimaatverandering. Vanwege diezelfde klimaatverandering zal de zeespiegel in de komende eeuw stijgen. Wanneer dan ook nog in de beschouwing wordt meegenomen dat de bodem in grote delen van Nederland daalt, waardoor de *relatieve* zeespiegelstijging nog groter is, wordt duidelijk dat in de komende decennia alles in het werk zal moeten worden gesteld om het rivierwater te verwerken en via de delta in zuidwest Nederland, dan wel via het IJsselmeer, op zee te lozen.

De paradigma-verandering die zich in relatief korte tijd in het waterbeheer heeft voltrokken is dat voor de oplossing van deze problemen niet langer alleen wordt gekeken naar technische beheersmaatregelen, zoals dijkversterkingen en de uitbreiding van gemaalcapaciteiten, maar dat wordt gezocht naar mogelijkheden om het water weer meer de ruimte te geven (van Hall, 2003; Wiering en Driessen, 2001). Het hedendaagse water- en rivierbeheer is daarmee in belangrijke mate een ruimtelijk discours geworden. Door middel van de landelijke campagne 'Nederland leeft met water', met als belangrijk onderdeel het TV-spotje waarin Peter Timofeeff uit een badkuip stapt, wordt geprobeerd deze nieuwe

benadering in het waterbeheer voor het voetlicht te brengen. Voor het Nederlandse rivierengebied wordt hieraan vorm en inhoud gegeven door middel van de PKB Ruimte voor de Rivier. In 2006 wil het rijk een PKB-besluit nemen over een maatregelenpakket voor rivierverruiming dat vervolgens in de periode tot 2015 moet worden uitgevoerd. Het maatregelenpakket moet enerzijds de veiligheid in het rivierengebied garanderen bij een afvoer te Lobith van 16.000 m<sup>3</sup>/s (NOOT 2), anderzijds zou het moeten bijdragen aan een vergroting van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. De achterliggende gedachte daarbij is dat ‘werk met werk’ gemaakt moet worden. Als het rivierengebied ‘op de schop’ gaat, dan moet dat op zo’n manier gebeuren dat het gebied er ook aantrekkelijker van wordt. Voorbeelden van rivierverruimende maatregelen en functiecombinaties zijn de aanleg van een blauwe rivier (ook wel by-pass genoemd) in combinatie met een stedenbouwkundige uitbreiding en de ontwikkeling van woonwijken aan het water of de afgraving van uiterwaarden in combinatie met de ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur.

Een eerste belangrijk kenmerk van het procesontwerp voor de besluitvorming over de te treffen rivierverruimende maatregelen is de keuze voor een PKB-procedure. Dit houdt in dat de besluitvorming wordt opgedeeld in een aantal fasen (voorbereiding, regeringsvoornemen, inspraak, goedkeuring door Eerste en Tweede Kamer), dat een m.e.r.-procedure moet worden doorlopen en dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse zal worden uitgevoerd. Voorts is van belang dat de PKB aan een vooraf vastgelegde einddatum is gekoppeld. Volgens de oorspronkelijke planning zou de PKB in 2005 moeten worden vastgesteld. Inmiddels is dat niet haalbaar gebleken en wordt uitgegaan van goedkeuring door het Parlement in 2006. Een derde belangrijk kenmerk van de besluitvorming is het hoge abstractieniveau dat de PKB kent. De besluitvorming is erop gericht een kaart met ‘punten, lijnen en vlekken’ op te leveren met daarbij een omschrijving van de op deze plaatsen te treffen rivierverruimende maatregelen. Na vaststelling van de PKB in 2006 zal elk van de

daarin genoemde projecten eerst verder moeten worden uitgewerkt voordat tot de uitvoering daarvan kan worden overgegaan. Voor de meeste maatregelen gaat het daarbij om het opstellen van een inrichtings-MER en het doorlopen van de benodigde vergunningenprocedures. Als vierde kenmerk moet worden genoemd de decentrale opzet van het PKB-proces. De provincies zijn gevraagd een regionaal advies voor te bereiden dat in de Startnotitie van de PKB wordt omschreven als ‘zwaarwegend advies’ (Ministerie van Verkeer en Waterstaat c.s., 2002). De landelijke Stuurgroep Ruimte voor de Rivier waarin alle tussenbesluiten in de voorbereiding van de PKB worden genomen en die wordt voorgezeten door de Staatssecretaris voor Verkeer en Waterstaat, wordt geadviseerd door twee regionale Stuurgroepen voor de Boven- en de Benedenrivieren. De regionale stuurgroepen worden voorgezeten door Gedeputeerden van respectievelijk de provincie Gelderland en de provincie Noord-Brabant. De hoofdlijnen van het procesontwerp zijn daarmee samengevat. Meer gedetailleerde informatie over het procesontwerp en empirische bevindingen over het procesverloop komen aan de orde in de volgende paragrafen. Daarin wordt bezien in welke mate de ontwerpprincipes, zoals deze zijn ontwikkeld door de Bruijn c.s. (2002), zijn toegepast en welke gevolgen het al dan niet toepassen van deze principes tot nog toe heeft gehad.

#### *Ontwerpprincipes gericht op openheid van de besluitvorming*

Tabel 1 vat de ontwerpprincipes voor elk van de vier categorieën Openheid, Bescherming core values, Voortgang en Inhoud samen. De eerste drie principes hebben betrekking op de openheid van de besluitvorming.

<b>Openheid</b>	1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.
	2. Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.
	3. Transparantie van proces en procesmanagement.
<b>Bescherming</b>	4. De centrale belangen van partijen worden beschermd.
<b>core values</b>	5. Commitment aan het proces, niet aan het resultaat.
	6. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld.
	7. Het proces kent exit-regels.
<b>Voortgang</b>	8. Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces.
	9. Het proces kent een zware personele bezetting.
	10. De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces.
	11. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.
	12. Command and control wordt als aanjager van het proces benut.
<b>Inhoud</b>	13. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.
	14. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Tabel 1: Ontwerpprincipes. Bron: de Bruijn, ten Heuvelhof, in 't Veld (2002, p. 56).



Als eerste wordt aanbevolen alle relevante partijen bij het besluitvormingsproces te betrekken. Daarbij wordt aangegeven dat partijen relevant zijn indien ze (1) besluitvorming kunnen blokkeren, (2) besluitvorming kunnen verrijken, (3) belang hebben bij de besluitvorming, of (4) op morele gronden recht hebben op deelname (de Bruijn c.s., 2002). Bij bestudering van de samenstelling van de diverse gremia en de deelnemers aan de georganiseerde consultatie- en inspraakrondes wordt duidelijk dat is geprobeerd om zo veel mogelijk relevante partijen op enigerlei wijze in de besluitvorming te betrekken. Zo zijn in de landelijke stuurgroep behalve de initiatiefnemers van de PKB, te weten de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en LNV, de koepelorganisaties IPO, VNG en Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten vertegenwoordigd. Verder zijn de voorzitters van de twee regionale stuurgroepen alsmede een vertegenwoordiger van de provincie Limburg lid van deze stuurgroep (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2002 en 2003). De Stuurgroepen voor de Boven- en de Benedenrivieren bestaan uit vertegenwoordigers van de rivierprovincies, regionale directies van de rijksdiensten en enkele vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen. Dezelfde organisaties zijn vertegenwoordigd in de ambtelijke voorportalen van deze stuurgroepen. Om ook maatschappelijke organisaties te betrekken bij de voorbereiding van de PKB zijn er bovendien verschillende klankbordgroepen ingesteld. Er bestaan klankbordgroepen voor de regio's voor de boven- en de benedenrivieren, maar ook voor elk van de riviertakken (bijv. Waal, Nederrijn-Lek en IJssel). In deze klankbordgroepen zijn tal van maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. Individuele gemeenten en waterschappen zijn op indirecte wijze in de besluitvorming betrokken. Ze zijn niet rechtstreeks lid van de landelijke en regionale stuurgroepen, maar worden daarin vertegenwoordigd door hun koepelorganisaties (VNG en Unie van Waterschappen).

De deelname van individuele gemeenten plaatst de projectorganisatie voor een dilemma. Enerzijds is het vanwege het grote aantal gemeenten onmogelijk deze allemaal direct te laten vertegenwoordigen. Anderzijds zijn de gemeenten cruciale partijen voor besluitvorming over rivierverruiming. Elke gemeente heeft namelijk specifieke belangen bij de PKB Ruimte voor de Rivier en een zekere hindermacht, d.w.z. mogelijkheden om voor hen onwelgevallige besluiten langdurig te traineren. Tegelijkertijd kunnen juist de gemeenten, vanwege de daar aanwezige specifieke (gebieds)kennis, het beste de kansen inschatten voor mogelijk combinaties van rivierverruiming met andere ruimtelijke ontwikkelingen en daarmee voor de besluitvorming relevante informatie inbrengen. De Stuurgroep voor de Bovenrivieren heeft daarom medio 2003 besloten om alsnog vertegenwoordigers van gemeentelijke samenwerkingsverbanden en stedelijke knooppunten uit te nodigen voor de vergaderingen teneinde deze gemeenten intensiever bij de besluitvorming te betrekken. Hoewel het procesontwerp met een door twee regionale stuurgroepen uit te brengen regionaal advies voorziet in een decentrale opzet, is het de vraag of het huidige procesontwerp voorziet in een voldoende mate van betrokkenheid van de gemeenten. Een andere opzet, waarbij in plaats van twee regionale stuurgroepen gekozen zou zijn voor een stuurgroep per rivierprovincies of per riviertak, had het mogelijk gemaakt gemeenten directer bij de besluitvorming te betrekken. Een dergelijke opzet zou het echter moeilijker hebben gemaakt om de inhoudelijke samenhangen in het Nederlandse rivierengebied in het oog te houden en een goede afstemming tussen de in de verschillende provincies te treffen maatregelen te realiseren. Tenslotte moet worden opgemerkt dat de burgers in het rivierengebied tot nog toe nauwelijks zijn betrokken. Afgezien van formele inspraakmogelijkheden is van actieve betrokkenheid nog geen sprake geweest. Op de inspraakavonden die zijn gehouden over de Startnotitie voor de PKB-MER is door verschillende sprekers naar voren gebracht dat de communicatie naar de burgers slecht is. Dit wordt door sommigen gezien als een miskennis van de plaatselijk

aanwezige deskundigheid. Daarnaast wordt gewezen op het hoge ingenieursgehalte van het project (Ministerie van Verkeer en Waterstaat c.s., 2002a). De mogelijkheid van burgerconsultatie is wel onderwerp van gesprek geweest in de Stuurgroepen, maar uiteindelijk is er voor gekozen burgers beter te informeren over de PKB Ruimte voor de Rivier.

Het tweede ontwerpprincipe dat moet bijdragen aan een open besluitvormingsproces luidt: 'Inhoud wordt proces'. Dit houdt in dat vooraf zo min mogelijk inhoudelijke keuzen mogen worden gemaakt. In plaats daarvan moeten keuzemomenten worden beschreven en moet worden aangegeven hoe het besluitvormingsproces over deze keuzes er uit ziet. Voor wat betreft de te maken keuzes inzake te realiseren rivierverruimende maatregelen is dit ontwerpprincipe toegepast. Aan het begin van het besluitvormingsproces is aangegeven wanneer bepaalde deelbesluiten, bijvoorbeeld over de verdeling van de rivierafvoer over de verschillende rijntakken of over het al dan niet inrichten van retentiegebieden, zouden moeten worden genomen. De inhoud van de daarover te nemen deelbesluiten is daarmee opengelaten. Ook de met de PKB te realiseren doelstellingen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit zijn tot onderwerp van discussie en onderhandeling gemaakt. Partijen hebben gezamenlijk gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijk en regionaal ruimtelijk kader waarin is aangegeven welke ruimtelijke ontwikkeling van het rivierengebied wenselijk wordt geacht. Het ontwerpprincipe 'inhoud wordt proces' is echter niet toegepast op de met de PKB te realiseren veiligheidsdoelstellingen. Deze zijn vooraf geformuleerd en als harde randvoorwaarde meegegeven aan de voorbereiders van de PKB. De gefixeerde doelstelling van de PKB is dat we het huidige veiligheidsniveau behouden in 2015, wanneer wordt gerekend met een toename van de maximale rivierafvoer te Lobith van 15.000 m<sup>3</sup>/s tot 16.000 m<sup>3</sup>/s. Voor de lange termijn visie, die onderdeel uitmaakt van de PKB, geldt dat in 2050 een maximale rivierafvoer van 18.000 m<sup>3</sup>/s moet kunnen worden verwerkt. Hier staan normen dus erg centraal, terwijl de technisch-inhoudelijke onderbouwing van deze normen met zeer veel

onzekerheden omgeven is. In een opener en verdergaande decentralisatie van de besluitvorming was het in principe mogelijk geweest de regio ook een zwaarwegend advies uit te laten brengen over het beoogde veiligheidsniveau. Dit had kunnen leiden tot gedifferentieerde normstelling per riviertak of dijkkring. Gezien het grote nationale belang van veiligheid tegen overstromingen is het echter ook goed te verdedigen dat het rijk hier opteert voor hiërarchische sturing en min of meer eenzijdig opgelegde veiligheidsdoelstellingen.

Het derde en laatste ontwerpprincipes dat betrekking heeft op de openheid van het besluitvormingsproces luidt dat het proces en procesmanagement zich moeten kenmerken door transparantie en openheid. Waar de eerste twee ontwerpprincipes redelijk goed zijn toegepast in het procesontwerp, geldt dat voor dit criterium in veel mindere mate. Het is heel moeilijk gebleken de procesgang voor alle betrokken partijen transparant te houden. Hoewel de hoofdlijn van het procesontwerp duidelijk is en kan worden samengevat als ‘de regio adviseert en het rijk besluit’, blijkt de rolverdeling tussen rijk en provincies in de praktijk op onduidelijkheden te stuiten. Terwijl de provincies is gevraagd een regionaal advies voor te bereiden, vindt de inhoudelijke ondersteuning van dat regionale proces hoofdzakelijk plaats vanuit het rijk. Inhoud en proces blijken in de praktijk echter niet altijd gemakkelijk te onderscheiden, waardoor regionale partijen de inhoudelijke ondersteuning door het rijk soms te veel als sturend in plaats van als ondersteunend ervaren. Een tweede complicatie is dat het rijk in een aantal gevallen tijdens het proces nieuwe randvoorwaarden heeft geformuleerd, waarbij het proces dat tot besluitvorming over deze randvoorwaarden heeft geleid niet transparant is. Voorbeelden van dergelijke besluiten zijn besluiten over het al dan niet benutten van dijkverhoogingen of tussenbesluiten over het al dan niet inrichten van zogeheten noodoverloopgebieden. Dit zijn gebieden die bij extreem hoge waterstanden, die statistisch gezien slechts eens in de honderden jaren kunnen voorkomen, onder water lopen om daarmee overstromingen van meer benedenstrooms gelegen delen te voorkomen. Als derde moet

worden genoemd de onduidelijkheid over de status van tussenprodukten, zoals het regionaal ruimtelijk kader. Veelzeggend was de vraag van een rijksvertegenwoordiger: ‘Van wie is nu eigenlijk het regionaal ruimtelijk kader, van de provincies, van het rijk of van ‘de projectorganisatie Ruimte voor de Rivier’? Tenslotte valt op dat het procesontwerp zelf tot permanent onderwerp van onderhandeling is geworden. Zo zijn pas tijdens het proces besluiten genomen over het al dan niet consulteren van burgers, het aantal te houden consultatiebijeenkomsten voor gemeentelijke vertegenwoordigers en de inhoud van deze bijeenkomsten. Een voordeel daarvan is dat behalve de beleidsinhoud ook het procesontwerp zelf tot onderwerp van leren is geworden, waardoor flexibel kon worden ingespeeld op de ontwikkelingen die zich in het proces voordeden. Een belangrijk nadeel hiervan is echter dat het proces enkel voor een beperkte groep van zeer goed ingewijde betrokkenen van rijksdiensten en provincies transparant is gebleven, terwijl het proces voor partijen die wat meer op afstand staan, zoals de meeste gemeenten en belangengroeperingen, nauwelijks meer is te volgen. Dat geldt zeker voor de bewoners van het rivierengebied.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat twee van de drie ontwerpprincipes gericht op openheid, te weten het betrekken van relevante actoren en het omzetten van inhoud in proces, redelijk succesvol zijn toegepast, maar dat het moeilijk is gebleken het proces voor alle betrokkenen transparant te houden.

### *Ontwerpprincipes gericht op veiligheid van de betrokken partijen*

Voor een overzicht van de ontwerp-principes die de positie van deelnemende partijen moeten beschermen wordt verwezen naar Tabel 1.

Het vierde ontwerp-principe houdt in dat de centrale belangen van partijen moeten worden beschermd. De gedachte daarbij is dat partijen niet buiten hun wil om tot een bepaald gedrag gedwongen mogen worden. In de periode tot 2004 zijn nog geen tussenbesluiten genomen waardoor essentiële belangen van een of meerdere partijen zijn geschaad. De dreiging dat dergelijke besluiten zouden worden genomen was echter permanent aanwezig. De discussies over het al dan niet inrichten van noodoverloopgebieden op Gelders grondgebied, een voor de Gelderse partijen zeer onwelgevallig fenomeen, heeft een zware hypotheek op het besluitvormingsproces gelegd. De dreiging van aanwijzing van deze gebieden heeft geleid tot wantrouwen tussen de partijen en strategisch gedrag uitgelokt. Dit uitte zich in advocatief gebruik van onderzoek en een felle strijd in de media over nut en noodzaak van deze maatregelen als ook over de in de toekomst te verwachten rivierafvoer te Lobith, die immers van wezenlijk belang is voor deze discussie (zie bijvoorbeeld Anonymus, 2003, 16-8-2003 en 19-8-2003).

Het vijfde ontwerp-principe leert dat van partijen mag worden gevraagd dat ze zich committeren aan het proces, maar dat niet van ze moet worden gevraagd zich op voorhand te committeren aan de uitkomsten van dat proces, ofwel het eindresultaat. Hierdoor kan 'een gevecht op de vierkante meter' worden voorkomen (de Bruijn c.s., 2002). Als partijen onvoldoende ruimte wordt geboden, zijn ze niet bereid tot reflectie en het nemen van risico's, waardoor er geen leerprocessen optreden. Dit ontwerp-principe is goed toegepast. Elk van de deelnemende partijen heeft de mogelijkheid het eindvoorstel voor het zwaarwegend regionaal advies over de te treffen rivierverruimende maatregelen op zijn merites te beoordelen, om daarin wijzigingen aan te brengen en om eventueel een afwijkende mening over de inhoud

van het advies te verkondigen. Afgezien daarvan kunnen partijen gebruik maken van de formele inspraakmogelijkheden die de PKB-procedure biedt. Van partijen wordt, kortom, niet gevraagd zich op voorhand te committeren aan de uitkomsten van het proces.

Het zesde ontwerpprincipe luidt dat ‘commitments door partijen kunnen worden uitgesteld’ (de Bruijn c.s., 2002). De achterliggende gedachte daarbij is dat partijen niet het gevoel mogen krijgen in een fuik te zwemmen door zich tijdens het proces aan deelbeslissingen te moeten committeren. Het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier komt ten dele aan dit ontwerpprincipe tegemoet. Hoewel in het proces is voorzien in enkele belangrijke deelbeslissingen, zoals de eerder genoemde tussenbesluiten over de afvoerverdeling en het al dan niet inrichten van retentiegebieden, is hierboven al aangegeven dat partijen de mogelijkheid krijgen om een eigen oordeel te vellen over het eindvoorstel voor het zwaarwegend regionaal advies. Partijen moeten echter sterk in hun schoenen staan willen ze terugkomen op door de landelijke stuurgroep genomen tussenbesluiten, bijvoorbeeld over de afvoerverdeling over de rijntakken. Hoewel het procesontwerp partijen formeel dus voldoende ruimte biedt, kan dit niet geheel voorkomen dat partijen soms toch het gevoel hebben ‘in een fuik te zwemmen’.

Het zevende en laatste ontwerpprincipe dat als doel heeft de positie van deelnemende partijen te beschermen leert dat exitregels moeten worden geformuleerd, d.w.z. dat vooraf expliciet zou moeten worden afgesproken dat partijen de mogelijkheid hebben om het proces te verlaten indien het besluitvormingsproces zich in een richting beweegt die onverenigbaar is met de doelstellingen van deze partijen. Dergelijke afspraken zijn niet gemaakt, hetgeen natuurlijk niet wil zeggen dat partijen nooit gebruik zullen maken van de mogelijkheid om het proces te verlaten. Deze situatie heeft zich begin 2004 echter nog niet voorgedaan.

Samenvattend moet worden geconcludeerd dat het procesontwerp slechts gedeeltelijk tegemoet komt aan de eis dat de veiligheid van betrokken partijen wordt gewaarborgd. Dit

wordt vooral veroorzaakt door de slepende discussie over het al dan niet aanwijzen van noodoverloopgebieden in de provincie Gelderland.

### *Ontwerpprincipes gericht op de voortgang van het proces*

De derde categorie van ontwerpprincipes heeft betrekking op de voortgang van het proces. Ook deze ontwerpprincipes zijn samengevat in Tabel 1. Het achtste ontwerpprincipe luidt dat het proces winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag moet genereren, met name bij de afronding van het proces. Omdat het besluitvormingsproces tijdens het schrijven van dit artikel nog niet is afgerond is het lastig het proces(ontwerp) voor de PKB al op dit ontwerpprincipe te beoordelen. Het is evident dat partijen het PKB-proces soms als kans zien om hun doelstellingen te realiseren. De aanleg van een blauwe bypass bij een grote stad biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om hoogwaardige woonmilieus te creëren. Indien de aanleg van deze bypass door Rijkswaterstaat gefinancierd zou worden, dan kan dat voor de betreffende gemeente een belangrijke prikkel zijn om aan zo'n project medewerking te verlenen. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat partijen in het proces de neiging hebben zich vroegtijdig rijk te rekenen. Terwijl gemeenten er op rekenen dat Rijkswaterstaat een eventuele bypass zal bekostigen, gaat Rijkswaterstaat er vanuit dat de aanleg van zo'n bypass deels bekostigd kan worden uit de grondexploitatie van de langs deze bypass te realiseren nieuwe woongebieden. Afhankelijk van het type rivierverschuimende maatregel worden door partijen winstmogelijkheden of juist dreigende verliezen te zien. Gemeenten waar sprake is van grootschalige dijkverleggingen of de inrichting van retentie- of noodoverloopgebieden, maatregelen die belangrijke consequenties hebben voor de bestaande bebouwing en infrastructuur, zien vanzelfsprekend vooral bedreigingen. Hardnekkig verzet van partijen tegen deze maatregelen kan een strategisch motief hebben. Wellicht zijn een aantal van deze gemeenten er op uit dat andere partijen bereidheid tonen verliezen te compenseren en



‘package deals’ te sluiten. Een dergelijk vooruitzicht kan een belangrijke stimulans zijn om in het proces te blijven participeren, ook al dreigt dat zich in een richting te bewegen die op het eerste gezicht meer bedreigingen dan kansen lijkt op te leveren.

Het negende ontwerpprincipe benadrukt de noodzaak van een zware personele bezetting van het proces. Dat is nodig om het externe gezag en de uitstraling van het proces te bevorderen en om er voor te zorgen dat deelnemers aan overleggen voldoende ‘commitment power’ hebben, waardoor de noodzaak tot last en ruggespraak wordt beperkt (de Bruijn c.s., 2002). Wanneer de bemensing van de drie stuurgroepen en de diverse ambtelijke overleggen wordt gezien, kan de conclusie geen andere zijn dan dat dit ontwerpprincipe is toegepast. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, andere Bewindslieden, Gedeputeerden, Burgemeesters, Wethouders en topambtenaren spelen een actieve rol in het proces. De bemensing geeft aanleiding om te veronderstellen dat de deelnemende partijen het belang van het besluitvormingsproces inzien. Behalve de zware personele bezetting hebben ook de keuze voor een PKB-procedure, de aanmerking van Ruimte voor de Rivier als ‘Groot Project’ en de aanzienlijke publicitaire inspanningen bijgedragen aan het externe gezag en de uitstraling van het project Ruimte voor de Rivier. Dit maakt het voor partijen moeilijk zich aan het proces te onttrekken.

Het tiende ontwerpprincipe wijst op de noodzaak om actief gebruik te maken van de omgeving van het proces. De bemensing van de diverse overlegfora bestaat vooral uit bestuurders dan wel hun ambtelijke vertegenwoordigers. Volksvertegenwoordigers, Statenleden en Raadsleden vormen daarmee een belangrijk onderdeel van de omgeving waarin het proces zich afspeelt. Tot op heden is door het procesmanagement slechts beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om via deze politieke omgeving het proces te beïnvloeden. Individuele partijen hebben overigens wel van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Zo hebben Provinciale Staten van Gelderland in een vroegtijdig stadium

standpunten ingenomen over de wenselijkheid van bepaalde rivierverruimende maatregelen. Dit optreden was er op gericht de aanwijzing van noodoverloopgebieden te voorkomen. Deze vroegtijdige standpuntbepaling door een voor de voorbereiding en uitvoering van de PKB cruciale partij heeft belemmerend gewerkt voor het gezamenlijke leerproces. Voor vertegenwoordigers van de provincie Gelderland was het immers uiterst lastig om nog terug te komen op de inhoud van het bewuste Statenbesluit. Evenals de permanent aanwezige dreiging van de aanwijzing van noodoverloopgebieden, heeft ook deze vroegtijdige standpuntbepaling door de provincie Gelderland een zware hypotheek op het proces gelegd.

Het elfde ontwerpprincipe houdt in dat conflicten zo diep mogelijk in het proces moeten worden weggelegd. Het doel daarvan is om de conflicten tussen partijen beheersbaar te houden. Conflicten moeten niet direct worden geagendeerd voor een Stuurgroep waar gemakkelijk patstellingen kunnen ontstaan, maar kunnen beter eerst worden bediscussieerd in project- of werkgroepen. De daar te voeren discussies leveren informatie op over handelingsalternatieven en de voors en tegens daarvan, die vervolgens door de Stuurgroep benut kan worden in de besluitvorming. Dit ontwerpprincipe is toegepast in het procesontwerp voor de PKB. Discussies worden gevoerd in de planteamen voor elk van de riviertakken en de ambtelijke voorportalen van de drie Stuurgroepen, die vervolgens worden gevoed met de resultaten van deze discussies.

Het twaalfde en laatste ontwerpprincipe gericht op de voortgang van het proces luidt dat ‘command and control’ wordt benut als aanjager van het proces. De aard van het project Ruimte voor de Rivier brengt met zich mee dat de managementstijl ‘command and control’ permanent op de achtergrond aanwezig is en voor partijen een belangrijke prikkel vormt om aan het proces deel te nemen. Het rijk zal immers hoe dan ook een PKB-besluit nemen en ten uitvoer brengen. Partijen in de regio is echter de mogelijkheid geboden om een zwaarwegend regionaal advies daarover uit te brengen. Indien partijen niet van de mogelijkheid gebruik

maken om over de inhoud van dat advies mee te denken, weten ze zeker dat hun stem niet gehoord wordt.

Over het algemeen zijn de ontwerpprincipes gericht op de voortgang van het proces goed toegepast. Wel zou beter gebruik gemaakt kunnen worden van de (politieke) omgeving van het project, door volksvertegenwoordigers, statenleden en raadsleden intensiever bij het proces te betrekken.

### *Ontwerpprincipes gericht op de inhoud van het proces*

Hoewel de procesbenadering primair is gericht is op een verbetering van het besluitvormingsproces, moet niet uit het oog worden verloren dat het uiteindelijk natuurlijk wel ergens overgaat. Anders gezegd, de in het proces te nemen besluiten moeten wel inhoud hebben. In de procesbenadering wordt anders omgegaan met de inhoud van besluiten dan in de klassieke benadering van besluitvorming; besluitvorming is immers niet gericht op een inhoudelijke optimalisatie. De laatste twee ontwerpprincipes geven aan op welke wijze in de procesbenadering dan wel wordt omgegaan met de inhoud van besluiten. Ontwerpprincipe dertien luidt: ‘inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten’ (de Bruijn c.s., 2002). De uitdaging is om het proces zo te organiseren dat de inhoud de besluitvorming niet determineert, maar dat wel voldoende relevante inhoudelijke inzichten worden ingebracht. Zoals gezien de aard van het rivierverruimingsvraagstuk en de betrokkenheid van de Rijkswaterstaat is te verwachten zijn veel inhoudelijke inzichten in het proces ingebracht. Opvallend daarbij is dat men er in dit proces tot nog redelijk goed in is geslaagd inhoudelijke inzichten daadwerkelijk faciliterend te gebruiken. Dat is opvallend omdat Rijkswaterstaat een lange traditie heeft van technisch-inhoudelijke optimalisatie van besluitvorming. Het door Rijkswaterstaat ontwikkelde besluitvormingsondersteunende systeem voor de PKB Ruimte voor de Rivier

verschafft informatie over mogelijke combinaties van rivierverruimende maatregelen alsmede over de kosten en effecten van deze maatregelen. Deze zogeheten ‘Blokkendoos’ is gebruikersvriendelijk en kan door iedere deelnemer aan het besluitvormingsproces worden bediend. Variabelen die kunnen worden ingevoerd zijn de te verwachten rivierafvoer te Lobith, de verdeling van het water over de rijntakken, het al dan niet in richten van retentiegebieden en een pallet van rivierverruimende maatregelen. Op deze wijze kunnen partijen snel inzicht krijgen in de samenhang die er bestaat tussen de in de verschillende delen van het rivierengebied te treffen maatregelen en kan bijvoorbeeld het effect van een grootschalige maatregel worden vergeleken met het effect van een vijftal relatief kleine ingrepen in het rivierengebied. De Blokkendoos determineert dus niet, maar faciliteert. Door de betrokken partijen wordt dan ook met waardering gesproken over de Blokkendoos, over het technisch vernuft dat aan zo’n systeem ten grondslag ligt, maar zeker ook over de relevante inhoudelijke informatie die er op een voor leken inzichtelijke wijze mee kan worden gepresenteerd.

Wanneer bepaalde maatregelen door partijen als ongewenst worden beschouwd, kan de Blokkendoos deze partijen informatie verschaffen over alternatieve maatregelenpakketten die een zelfde veiligheidsniveau garanderen. Zo is met behulp van de Blokkendoos inzichtelijk gemaakt dat voor de lange termijn een aantal ingrijpende grootschalige maatregelen, zoals de inrichting van retentiegebieden of de aanleg van grote groene rivieren, onontkoombaar is.

Tenslotte kan dit beleidsanalytisch instrumentarium er voor zorgen dat foutieve veronderstellingen/ redematies worden ontmaskerd, waardoor wordt voorkomen dat de procesbenadering ontaardt in ‘negotiated nonsense’ (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1999). De acceptatie van de Blokkendoos kan ook goed worden verklaard door de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Bij de selectie van de te modelleren maatregelen en de effectbepaling voor landschap, natuur en ecologie zijn deskundigen van rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en andere organisaties intensief betrokken. Bij deze positieve beoordeling van

de wijze waarop het project inhoudelijk wordt gefaciliteerd moet echter een belangrijke kanttekening worden geplaatst. Tijdens het proces hebben partijen namelijk een veel beter beeld gekregen van de daadwerkelijke kosten die rivierverruiming met zich meebrengt. Rivierverruiming blijkt aanzienlijk duurder te zijn dan de conventionele maatregelen zoals dijkverhoging. Het blijkt onmogelijk te zijn om rivierverruiming te realiseren binnen de door het rijk gestelde financiële randvoorwaarden. Deze situatie kan er gemakkelijk toe leiden dat de Blokkendoos alsnog wordt gebruikt om te optimaliseren, d.w.z. om, uitgaande van de veiligheidsdoelstelling het meest kosten-effectieve maatregelenpakket te berekenen. Feitelijk zou dit betekenen dat de regio weliswaar is gevraagd advies uit te brengen, maar dat er, gegeven de financiële randvoorwaarden, besloten wordt om dat advies terzijde te leggen en het goedkoopste alternatief, dat hoofdzakelijk zal bestaan uit dijkversterking, uit te voeren. De financiële situatie vormt daarmee een tijdbom onder het proces Ruimte voor de Rivier.

Het veertiende en laatste ontwerpprincipe luidt dat het proces een verloop kent van inhoudelijke variëteit naar selectie. De gedachten hierachter zijn dat het gezag van geselecteerde probleemdefinities en oplossingen groter is, naarmate ze uit een grotere variëteit voortkomen en wanneer kan worden beargumenteerd waarom andere probleemdefinities en oplossingsrichtingen niet zijn geselecteerd. Hoe groter de variëteit, des te meer kans op leerprocessen (de Bruijn, c.s., 2002). Ook dit ontwerpprincipe is toegepast. Er heeft in de loop van de tijd een duidelijke trechtering plaatsgevonden. Waar aanvankelijk honderden maatregelen in de beschouwing zijn meegenomen, hebben keuzes over afvoerverdeling en de wenselijkheid van bepaalde typen maatregelen er toe geleid dat deze set van mogelijke maatregelen in de loop van de tijd beargumenteerd is ingeperkt tot een beperktere set van maatregelen. Ook hierbij past echter de kanttekening die hierboven is geplaatst. De financiële situatie kan er gemakkelijk toe leiden dat dit zorgvuldig doorlopen proces wordt doorkruist en dat het maatregelenpakket uiteindelijk volledig wordt gedetermineerd door de

randvoorwaarden van de beschikbare financiële middelen en de te realiseren veiligheidsdoelstelling.

Voor wat betreft de inhoud van het proces kan worden geconcludeerd dat met name Rijkswaterstaat haar inhoudelijke expertise heeft ingezet om het proces te faciliteren en dat in dat proces zorgvuldig is gewerkt van variëteit naar selectie. De onderschatting van de kosten die samenhangen met rivierverruiming gecombineerd met de huidige financieel-economische situatie waarin niet gemakkelijk extra gelden voor rivierverruiming beschikbaar zullen worden gesteld, vormt echter een grote bedreiging voor het op dit punt zorgvuldig doorlopen proces.

#### *Reflectie op proces(ontwerp) PKB Ruimte voor de Rivier*

De bovenstaande analyse laat zien dat de meeste ontwerpprincipes zijn toegepast in het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier. Er is bewust gekozen voor een decentrale opzet en relatieve openheid van de besluitvorming. Daarnaast lijken er voldoende waarborgen te zijn voor de voortgang van het proces en is inhoudelijke expertise op een veelbelovende manier ingezet om het proces te faciliteren. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat niet alle ontwerpprincipes zijn toegepast en dat er enkele belangrijke faalfactoren voor het gezamenlijke leerproces aanwezig zijn.

De eerste en belangrijkste faalfactor voor de PKB Ruimte voor de Rivier is het gebrek aan financiële middelen. Het beeld dat begin 2004 feitelijk is ontstaan is dat de doelstellingen van de PKB, te weten veiligheid *door rivierverruiming* en ruimtelijke kwaliteit, niet zijn te realiseren binnen de door het rijk gestelde financiële randvoorwaarden. De belangrijkste reden daarvan is dat de kosten van de te treffen rivierverruimende maatregelen zijn onderschat. Gezien de financieel-economische situatie is niet te verwachten dat op korte termijn extra financiële middelen beschikbaar worden gesteld. De kans is groot dat dit leidt tot een situatie

waarin een op veel onderdelen zorgvuldig doorlopen participatief proces heeft geleid tot perspectiefrijke voorstellen voor rivierverruiming die op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen, maar waarin uiteindelijk, in strijd met de doelstellingen van het project, wordt teruggerepen naar beproefde technische maatregelen als zomerbedverdieping en dijkversterkingen. Dit roept vragen op over het verwachtingenmanagement rond dit project.

Een tweede belangrijke faalfactor is dat essentiële belangen van cruciale partijen niet zijn beschermd. De provincie Gelderland is voorzitter van de Stuurgroep voor de Bovenrivieren. Van deze partij wordt daarom een belangrijke inspanning gevraagd in de voorbereiding van een pakket rivierverruimende maatregelen dat op voldoende steun in de regio kan rekenen. Deze provincie is een fel tegenstander van de inrichting van noodoverloopgebieden. Een Rijksbesluit over de aanwijzing van deze gebieden hangt echter permanent boven de markt. Dit heeft een zware hypotheek gelegd op het proces in de regio. Door het PS-standpunt van Gelderland en de over dit onderwerp in de media gevoerde strijd hebben partijen zich onnodig ingegraven. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het beter was geweest het gezamenlijk proces Ruimte voor de Rivier niet te belasten met een discussie over de inrichting van noodoverloopgebieden, die nu dreigt te ontaarden in een ‘dialogue of the deaf’ (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993).

Een derde faalfactor betreft de transparantie van het proces. De rolverdeling tussen rijk en provincies was niet altijd duidelijk. Hetzelfde geldt, zoals eerder vermeld, voor de status van tussenprodukten en de functie van consultatiebijeenkomsten. In het proces Ruimte voor de Rivier lijkt het procesontwerp permanent onderwerp van discussie te zijn. Dit heeft tot gevolg dat het proces enkel voor een kleine groep goed ingewijden is te volgen, terwijl het proces voor meer op afstand betrokkenen niet transparant is.

De vierde en laatste belangrijke faalfactor is de tijdsdruk die op het proces ligt in relatie tot de ambitie. De watersector heeft er zelf tientallen jaren voor nodig gehad om tot het inzicht te komen dat het niet verstandig is de natuurlijke dynamiek van rivieren nog verder te beteugelen en dat rivieren weer meer de ruimte moeten krijgen. Eeuwenlang hebben waterbeheerders gewerkt volgens het motto ‘u vraagt wij draaien’, d.w.z. dat watersystemen werden aangepast aan de eisen die het landgebruik daaraan stelde. Zelfs de respons op de hoogwaters van 1993 en 1995 bestond nog uit de versnelde uitvoering van een grootschalig programma voor dijkversterking (Van Eeten, 1999). Nu lijkt van andere partijen en sectoren te worden verwacht dat het ‘nieuwe waterbeheer’ in korte tijd wordt geïnternaliseerd en dat men meewerkt aan voorstellen om land terug te geven aan het watersysteem. Hoewel de tot nog toe in het PKB-proces geboekte resultaten, de financiële situatie daargelaten, opmerkelijk positief zijn, lijkt de cultuuromslag die nodig is voor rivierverruiming te worden onderschat. Daarnaast bestaan er belangrijke structurele factoren die beleidsverandering belemmeren. Padafhankelijkheden zijn kenmerkend voor het waterbeheer. De aanwezige waterstaatkundige infrastructuur, zoals dijken, kunnen niet gemakkelijk worden verplaatst. Dat geldt eens te meer vanwege de verandering van landgebruik die met de aanleg van deze infrastructuur gepaard is gegaan. Wanneer in de PKB uiteindelijk toch gekozen gaat worden voor dijkversterking in plaats van ruimte voor de rivier, dan worden deze padafhankelijkheden versterkt.

#### *Reflectie op de procesbenadering en de bijbehorende ontwerpprincipes*

Bovenstaande analyse van het procesontwerp en het besluitvormingsproces over de PKB Ruimte voor de Rivier illustreert de complexiteit van het veiligheidsvraagstuk in het rivierengebied. Geen enkele benadering kan een pasklaar antwoord geven op alle vragen en dilemma's die een rol spelen in de besluitvorming over dat vraagstuk. De procesbenadering,



die er onder andere op is gericht om een gezamenlijk leerproces tussen partijen te bevorderen, is dan waarschijnlijk de meest geëigende benadering die kan worden gevolgd om de besluitvorming te organiseren. De door De Bruijn c.s. (2002) onderscheiden ontwerpprincipes zijn een nuttig hulpmiddel gebleken voor de analyse en een eerste beoordeling van het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier. De onderscheiden ontwerpprincipes, die betrekking hebben op de openheid, voortgang, veiligheid en inhoud van het proces, hebben het mogelijk gemaakt succes- en faalfactoren voor een gezamenlijk leerproces te traceren. Hierdoor konden enkele zwakke plekken in het procesontwerp worden blootgelegd. De casus PKB Ruimte voor de Rivier verschaft ons echter ook inzicht in de beperkingen of grenzen van de procesbenadering. Deze vormen niet zo zeer aanleiding tot kritiek op deze benadering, als wel aanleiding om expliciet te maken op welke vragen/ dilemma's de procesbenadering wel een antwoord heeft en op welke niet.

Een eerste beperking heeft betrekking op situaties waarin belangen van partijen onverenigbaar zijn en het onmogelijk blijkt om een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te vinden. De procesbenadering is erop gericht een gezamenlijk leerproces te bevorderen, essentiële belangen van partijen te beschermen en in onderhandelingen zo veel mogelijk win-win situaties te creëren. Dit is, zoals eerder opgemerkt, de meest optimale manier waarop met complexe beleidsvraagstukken kan worden omgegaan. Het onderwerp 'veiligheid in het rivierengebied' is echter een goede illustratie van de grenzen die zo'n benadering kent. Het Rijk heeft er voor gekozen de veiligheidsdoelstelling geen onderwerp van leren of onderhandeling te maken. Deze doelstelling is in de vorm van een randvoorwaarde voor het te ontwikkelen maatregelen pakket meegegeven aan de regio. Vanuit het algemeen belang is deze werkwijze goed te verdedigen. Het Rijk heeft er bewust voor gekozen veiligheid niet tot speelbal te maken van een belangenstrijd tussen belangengroeperingen en lokale en regionale overheden. Tegelijkertijd is duidelijk dat deze doelstelling niet geheel gehaald kan worden

door middel van het creëren van win-win situaties. In een aantal gevallen is het onvermijdelijk dat sommige partijen moeten inleveren ten voordele van anderen (win-loose situatie). In die gevallen is hiërarchische sturing, waarin het rijk voor alle partijen bindende besluiten neemt en afdwingt onvermijdelijk. De meerwaarde van de procesbenadering in dat verband is dat *zo veel mogelijk* wordt geprobeerd voor alle partijen aanvaardbare oplossingen te vinden, waardoor de noodzaak van hiërarchische sturing en eenzijdig opgelegde maatregelen zo veel mogelijk wordt beperkt.

Een tweede beperking van de procesbenadering is dat deze weinig aandacht lijkt te vestigen op de institutionele kenmerken van het beleidsveld die van belang zijn voor het verloop van een besluitvormingsproces en de daarin optredende leerprocessen. Eerder is al gewezen op het beperkte budget voor rivierverruiming, maar ook de verdeling van het budget over de verschillende ministeries is van belang gebleken voor het proces. Terwijl in de Startnotitie van de PKB veiligheid én een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied als hoofddoelstellingen van de PKB worden opgevoerd, leidt de budgetverdeling tussen de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en LNV er in de praktijk toe dat de doelstelling ruimtelijke kwaliteit in de landelijke afwegingen ondergesneeuwd raakt. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is de enige partij die substantiële financiële middelen inbrengt in het proces en voelt zich primair verantwoordelijk voor het realiseren van veiligheid in het rivierengebied. Behalve de verdeling van financiële middelen is ook de bestaande wet- en regelgeving van belang gebleken. De Vogel- en Habitatrichtlijn en regelgeving voor de verwerking en opslag van vervuilde baggerspecie leveren bijvoorbeeld aanzienlijke beperkingen op van de mogelijkheden voor rivierverruiming. Eerder is al gewezen op de rol van padafhankelijkheden. De grootschalige dijkinfrastructuur die aanwezig is in het rivierengebied en de investeringen die zijn gedaan op de gronden die in de loop van de tijd aan het riviersysteem zijn onttrokken, vormen een

belangrijke belemmering voor beleidsvernieuwing. Deze institutionele context waarbinnen de besluitvorming plaats vindt is evenzeer van belang voor het verloop van het besluitvormingsproces en de inhoud van de daarin genomen besluiten als de spelregels die partijen hebben vastgelegd in een procesontwerp.

Een veel gehoord kritiekpunt op de procesbenadering luidt dat deze op gespannen voet zou staan met de representatieve democratie (de Bruijn c.s., 2003). In deze casus is op zorgvuldige wijze met dit spanningsveld omgegaan. De procesbenadering en het open planvormingsproces zijn gebruikt als aanvulling op de werking van de representatieve democratie. De vele belangengroeperingen die in het proces hebben meegedacht en de inhoudelijke variëteit die is ingebracht dragen bij aan een vergroting van de legitimatie van het beleid. Bovendien spelen democratisch gelegitimeerde bestuurders, via deelname in de stuurgroepen, zelf een belangrijke rol in het besluitvormingsproces. Tenslotte blijft de representatieve democratie opdrachtgever en eindbesluitvormer en houdt daarmee de eindregie in handen.

De casus Ruimte voor de Rivier geeft aanleiding om twee aanvullingen te maken op de door de Bruijn c.s. (2002) ontwikkelde ontwerpprincipes. Deze hebben betrekking op het multi-level karakter van de besluitvorming en de potenties van 'learning by doing'. Besluitvorming over de PKB Ruimte voor de Rivier heeft een multi-level karakter. Er is sprake van een permanente wisselwerking tussen afwegingen die op landelijk niveau worden gemaakt en processen in de regio. Ook voor andere belangrijke dossiers in het waterbeheer waarvoor de procesbenadering geëigend is, zoals de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water en de uitwerking van het Waterbeleid voor 21<sup>e</sup> eeuw in regionale stroomgebiedvisies, geldt dat de besluitvorming een gelaagd karakter heeft. In de ontwerpprincipes wordt niet expliciet aandacht besteed aan de wijze waarop met een dergelijke gelaagdheid in de besluitvorming het beste zou kunnen worden omgegaan. Het

dilemma dat zich in de casus Ruimte voor de Rivier voordoet is dat het rijk graag zo goed mogelijk geïnformeerd besluiten neemt en daarom een compleet beeld wil hebben van alle mogelijke rivierverruimende maatregelen, alvorens definitieve besluiten te nemen over de afvoerverdeling over de rijntakken en de beschikbare financiële middelen per rijntak. Voor de provincies is het echter niet aantrekkelijk om samen met gemeenten en andere belanghebbenden plannen voor rivierverruiming te ontwikkelen, terwijl er nog onduidelijkheid bestaat over de randvoorwaarden waaraan deze plannen moeten voldoen. Waarom tijd, geld en energie steken in interactieve planontwikkeling, wanneer er een gereede kans bestaat dat wordt besloten om in plaats daarvan plannen elders in het rivierengebied uit te voeren? Een mogelijke oplossing voor dit dilemma is om de besluitvorming op te delen in een aantal ronden. In deze ronden zou dan afwisselend op landelijk en op regionaal niveau besluitvorming moeten plaatsvinden. Het rijk zou bijvoorbeeld op basis van eerste globale regionale informatie randvoorwaarden kunnen vaststellen, waarna plannen in de regio verder kunnen worden uitgewerkt.

Tenslotte valt op dat in de ontwerpprincipes, hoewel deze er op gericht zijn een gezamenlijk leerproces tussen partijen op gang te brengen, geen expliciete aandacht is besteed aan 'learning by doing' (Geldof, 2002). Juist in situaties die gekenmerkt worden door onzekerheid en waarin tal van implementatievragen leven, kan 'learning by doing' een zinvolle aanpak zijn. In het project Ruimte voor de Rivier is er om die reden voor gekozen een aantal kansrijke projecten versneld uit te voeren. Deze pilotprojecten leveren informatie op over de kosten die een bepaald type maatregel met zich meebrengt en de knelpunten die in de realisatiefase moeten worden overwonnen.

## *Referenties*

Arentsen, M.J., H.Th.A. Bressers, L.J. O'Toole, Jr., Institutional and Policy Responses to Uncertainty in Environmental Policy: A Comparison of Dutch and U.S. Styles, in: *Policy Studies Journal*, 2000, 3, p. 597-611.

Anonymus, Meningsverschil waterbeheersing, in: *Binnenlands Bestuur*, 2003, 35, p. 21.

Anonymus, Noodoverloop weer op de agenda, Staatssecretaris Schultz noemt alternatieven van Gelderland en Noord-Brabant 'onbetaalbaar', *De Gelderlander*, 16-8-2003.

Anonymus, Provincie wil Schultz overtuigen, Gelderland: vijf plannen om onnut van noodoverloopgebieden bij hoogwater aan te tonen, *De Gelderlander*, 19-8-2003.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, Scientific expertise in complex decision-making processes, in: *Science and Public Policy*, 1999, 3, p. 179-184.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven, 2002.

Bruijn, J.A., W. Dicke, H. van der Voort, Procesmanagement in een representatieve democratie, in: *Beleidswetenschap*, 2003, 4, p. 320-339.

Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf, Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Delft, 1999.

Geldof, G.D., *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*, Deventer, 2002.

Hall, A. van, Water en ruimtelijke ordening: kansen en bedreigingen, in: *Bouwrecht*, 2003, 5, p. 363-371.

Jenkins-Smith, H.C. , Sabatier, P.A., The dynamics of policy-oriented learning, in: Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (eds), *Policy change and Learning, An Advocacy Coalition Approach* , Boulder [etc.], 1993, p. 13-39.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de Rivier*, 2002.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Reactie op de Inspraak op de Startnotitie voor de m.e.r in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de Rivier*, 2002a.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, *Projectscope planfase Ruimte voor de Rivier*, 2002.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, *Masterplan voor de planstudie Ruimte voor de Rivier*, 2003.

Sabatier, P.A., Policy Change over a Decade or More, in: Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (eds), *Policy change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*, Boulder [etc.], 1993, p. 13-39.

Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming, Een Pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's- Gravenhage, 1992.

Wiering, M.A., P.J. Driessen, Beyond the art of diking: interactive policy on river management in the Netherlands, in: *Water Policy*, 2001, 4, p. 283-296.

1 De auteur was tot 1-12-2003 werkzaam bij de provincie Overijssel en verantwoordelijk voor de voorbereiding van de bestuurlijke inbreng van deze provincie in de besluitvorming over de PKB Ruimte voor de Rivier. Op dit moment werkt hij aan een door NWO gefinancierd onderzoek naar institutionele dynamiek in het waterbeheer en de ruimtelijke ordening (LOICZ-programma, focus 4).

2 Op dit moment zijn de dijken gedimensioneerd op een maximale afvoer van 15.000 m<sup>3</sup>/s. De hoogst gemeten rivierafvoer te Lobith tot nog toe is gemeten in 1926 en bedraagt 12.500 m<sup>3</sup>/s.