

# Sneller en Beter in de Watersector

*Betekenis van de commissie Elverding voor de watersector*

Joris van Ruijven  
Studienummer 308158  
mei 2010  
Joris.vanruijven@deltares.nl

## Voorwoord

Deze scriptie is het eindproduct van de parttime master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Of deze scriptie *beter* had gekund, weet ik niet. De scriptie had in ieder geval wel *sneller* gekund, want er is ruim een jaar aan gewerkt. Delen van dat jaar waren een worsteling, maar al met al kijk ik er met veel plezier op terug. De gesprekken met de respondenten heb ik als leuk en leerzaam ervaren. Allen hadden hun eigen mening klaar over besluitvorming en hoe dat sneller en beter zou kunnen. Dat maakte de gesprekken afwisselend. Bedankt voor jullie tijd. Ik wil de heer Teisman bedanken voor de snelle en goede feedback die ik van hem kreeg. Een half uurtje was meestal genoeg om een heel andere kijk op mijn scriptie te krijgen. Sonja Karstens heeft veel meegedacht, had altijd tijd voor mij en heeft er bovendien voor gezorgd dat ik een deel van de scriptie onder werktijd kon schrijven. Sonja, ontzettend bedankt daarvoor. Als laatste wil ik mijn lieve Femke bedanken, die echt gek werd van de aankondiging dat ik toch echt bijna klaar was. Ik ben gewoon een beroerde planner. Thanks voor je support en aanmoedigingen. Op naar 15 mei!

Rotterdam, mei 2010,  
Joris van Ruijven.

## Samenvatting

De commissie Elverding doet aanbevelingen hoe besluitvorming sneller en beter kan. Deze studie doet onderzoek naar de betekenis voor de snelheid en kwaliteit van besluitvorming wanneer de aanbevelingen van de commissie Elverding worden toegepast. De studie richt zich hierbij op projecten in de watersector. Het theoretisch gedeelte van dit onderzoek laat zien dat het niet mogelijk is de begrippen snelheid en kwaliteit afzonderlijk van elkaar te typeren. Het sturen op snelheid in een besluitvormingsproces gaat ten koste van de kwaliteit, terwijl de nadruk op kwaliteit vaak juist leidt tot vertraging. Beide begrippen moeten dus in samenhang met elkaar worden beschouwd. Elverding doet dit door aanbevelingen die zorgen voor snelheid te koppelen aan aanbevelingen die zorgen voor kwaliteit.

De betekenis van de aanbevelingen van Elverding voor snelle en goede besluitvorming is in een empirische studie onderzocht in een drietal cases. De dijkteruglegging Lent, de Zandmotor voor de Zuid Hollandse kust en het Urban Flood Management in Dordrecht. Een aantal aanbevelingen van Elverding draagt in een aantal cases bij aan snelle en goede besluitvorming. Er zijn echter geen aanbevelingen te herkennen die in alle gevallen bijdragen aan snelheid en kwaliteit. In alle drie de cases zijn andere factoren dominant voor de snelheid en kwaliteit van het besluitvormingsproces. Dominante factoren voor snelle en goede besluitvorming die in de cases worden herkend, zijn bijvoorbeeld een sterke politieke voorkeur voor een specifieke oplossing (Lent) of het samenwerkend vermogen op bestuurlijk niveau (Zandmotor, Urban Flood Management). Het bovenstaande doet concluderen dat de context waarin een proces zich afspeelt, cruciaal is voor het procesarrangement of het sturingsmechanisme dat wordt gekozen. Een vastomlijnd procesarrangement zoals dat van Elverding laat zich moeilijk aanpassen aan de context. De bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming is dus afhankelijk van de context waarin Elverding wordt toegepast.

De contextspecifieke factoren van de watersector zorgen ervoor dat sommige aanbevelingen (zoals gebiedsgerichte benadering) van Elverding in het algemeen meer zullen bijdragen dan andere aanbevelingen (zoals inkorten van de inspraaktermijnen).

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave .....	4
1 Inleiding .....	6
1.1 De commissie Elverding.....	6
1.2 Besluitvorming in de watersector .....	7
1.3 Wat gaat er goed, wat gaat er niet goed? .....	9
1.4 Richting een onderzoeksvraag .....	11
1.5 Vraagstelling .....	12
1.6 Leeswijzer.....	12
2 Theoretisch kader .....	13
2.1 Inleiding .....	13
2.2 Complexe sociale systemen en netwerken .....	13
2.3 Besluitvorming in complexe sociale systemen .....	14
2.4 Ordening van besluitvorming .....	16
2.5 Management van besluitvorming.....	17
2.6 Aanbevelingen van de commissie Elverding .....	19
2.7 Positionering van Elverding in complexe sociale systemen .....	20
2.8 De watersector .....	21
2.8.1 Organisatie, taken, rolverdeling en wettelijke taken.....	21
2.8.2 Financiering.....	22
2.8.3 Beleid .....	22
2.8.4 Percepties als gevolg van cultuurhistorie en veranderende samenleving.....	23
2.9 Contextspecifieke kenmerken van de watersector .....	23
2.10 Positionering van de watersector in complexe sociale systemen .....	24
2.11 Besluitvorming: Sneller en Beter .....	24
3 Methodologische verantwoording.....	26
3.1 Inleiding .....	26
3.2 Onderzoeksmethodiek .....	26
3.3 Casusselectie .....	27
3.4 Onderzoeksmateriaal.....	28
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid .....	28
3.6 Empirische afbakening .....	29
3.7 Operationalisering .....	29
3.8 Conceptueel model.....	35
4 Dijkteruglegging Lent .....	36
4.1 Inleiding .....	36
4.2 Ronde 1: Achter de Schermen.....	36
4.3 Ronde 2: Dynamiek en weerstand .....	37
4.4 Ronde 3: Uitwerking van de plannen .....	38
4.5 Snelle en goede besluitvorming .....	39
4.6 Toepassing van Elverding .....	44
4.7 Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming .....	46
4.8 Conclusie .....	49
5 Zandmotor.....	51
5.1 Inleiding .....	51
5.2 Ronde 1: Naar een ambitieovereenkomst.....	52
5.3 Ronde 2: Waarmaken van ambities .....	53

5.4	Snelle en goede besluitvorming .....	55
5.5	Toepassing van Elverding .....	58
5.6	Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming .....	59
5.7	Conclusie .....	61
6	Stadswerven en Urban Flood Management Dordrecht .....	62
6.1	Inleiding .....	62
6.2	Ronde 1: Onafhankelijke arena's .....	63
6.3	Ronde 2: Stadswerven en Urban Flood Management in een arena .....	64
6.4	Snelle en goede besluitvorming .....	65
6.5	Toepassing van Elverding .....	68
6.6	Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming .....	69
6.7	Conclusie .....	70
7	Conclusie en reflectie .....	72
7.1	Inleiding .....	72
7.2	Snelle en goede besluitvorming .....	72
7.3	De commissie Elverding .....	73
7.4	Betekenis van Elverding in drie cases .....	73
7.5	Betekenis van Elverding voor de watersector .....	76
7.6	Reflectie .....	77
	Referenties .....	79
	Bijlagen .....	81

# 1 Inleiding

## 1.1 De commissie Elverding

De A4 Midden Delfland, de Betuweroute, de Hogesnelheidslijn zijn projecten die de naam hebben een lang besluitvormingsproces te hebben gehad. De projecten worden gekenmerkt door vele momenten van besluitvorming, scope-wijzigingen, sterke belangentegenstellingen en onzekerheden over de beschikbare kennis. De heersende opinie in Nederland is dat besluitvorming voor dergelijke projecten in Nederland te lang duurt. In september 2007 werd Peter Elverding door minister Eurlings gevraagd als voorzitter van de commissie 'snelle besluitvorming infrastructuur'. In april 2008 bracht deze commissie haar rapport getiteld 'Sneller en Beter' uit. Dit rapport richt zich op de oorzaken van vertraging van grote infrastructuur projecten en onderzoekt de mogelijkheden om besluitvorming te versnellen.

De commissie (Elverding, 2008) stelt vast dat besluitvorming in Nederland gemiddeld 11 jaar duurt en constateert dat door allerlei oorzaken vertraging op treedt ten opzichte van de wettelijk vastgelegde doorlooptijden. De commissie bundelt de oorzaken in drie groepen (1) de bestuurscultuur en de ambtelijke voorbereiding (2) het besluitvormingsproces en (3) de juridische procedures. Elverding geeft aan dat het voor bestuurders lastig blijkt om eenmaal genomen besluiten vast te houden, er sprake is van tekortschietend project- en procesmanagement en dat er vaak onvoldoende financiële ruimte is om tegenvallers of scopewijzigingen in te passen. Dit laatste leidt vervolgens weer tot discussies over wie tegenvallers moet betalen of tot een herprioritering van de projecten binnen de totale begroting van Verkeer en Waterstaat. Over het besluitvormingsproces zegt Elverding dat een brede verkenningsfase vaak niet of nauwelijks aanwezig is. Discussies over nut en noodzaak vinden dan ook vaak pas plaats tijdens de uitwerking van de plannen. Tijdens de planstudiefase bestaan nog allerlei onzekerheden over de vervoersbewegingen, geluidshinder en luchtkwaliteit. De milieuwetgeving waaraan moet worden getoetst maakt echter gebruik van specifieke en gedetailleerde grenswaarden. Deze toetsing leidt tot een schijnzekerheid die juridisch weinig stand houdt, waarna nieuwe berekeningen en veranderende uitgangspunten weer tot nieuwe vertraging leidt.

Elverding geeft een aantal aanbevelingen die passen bij de bovenstaande oorzaken. Allereerst dient de bestuurlijke voorbereiding te worden verbeterd. Om het maatschappelijk draagvlak te vergroten dienen besluiten inhoudelijk en procesmatig van goede kwaliteit te zijn. Het is van belang om een gebiedsgerichte verkenningsfase uit te voeren die wordt afgesloten met een politiek gedragen voorkeursbesluit of voorkeursalternatief. In de planfase wordt het voorkeursalternatief verder uitgewerkt. Door afwegingsinstrumenten, zoals Projectnota-MER en Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) in te zetten, kunnen keuzes goed worden onderbouwd. Betrokkenen dienen in een vroegtijdig stadium bij de verkenning worden betrokken, zodat de nut en noodzaak van het project breed kan worden besproken. De commissie pleit voor transparante rekenmodellen en berekeningen waarvan de onzekerheidsmarges worden erkend. Van belang is gedurende het proces de onzekerheden te toetsen. Wel plaatst de commissie een kantekening bij de nauwkeurigheid waarmee milieunormen zijn vastgesteld. Tot slot geeft de commissie aan dat het denkbaar is dat er mobiliteitsvraagstukken zijn die zo urgent zijn dat spoedwetgeving hiervoor een oplossing biedt. Dergelijke spoedwetgeving is volgens Elverding alleen van toepassing wanneer er breed draagvlak is over de nut en noodzaak en over de gekozen oplossing.

Het rapport van de commissie Elverding heeft een generiek karakter en de commissie geeft aan dat zijn advies een doorvertaling kan krijgen naar andere ruimtelijke sectoren. Een van die sectoren is de watersector.

## **1.2 Besluitvorming in de watersector**

Dit onderzoek richt zich op besluitvorming in programma's en projecten in de watersector waarbij de veiligheid van Nederland een van de doelstellingen is. Dit kan een overstroming zijn vanaf zee, een doorbraak van een rivierdijk of boezemkade, of het onderlopen van buitendijksgebied of woonwijk. Het nemen van besluiten in de watersector is niet eenvoudig. Dit is hieronder toegelicht aan de hand van een aantal traditionele bestuurskundige dilemma's die ook in de watersector een belangrijke rol spelen.

### *Consensus versus daadkracht*

Ingrepen in de beperkt beschikbare ruimte in Nederland zijn vaak niet voor alle betrokken partijen acceptabel. Vaak is bestuurlijke daadkracht nodig om projecten daadwerkelijk tijdig van de grond te krijgen. Tegelijkertijd vraagt een zorgvuldige voorbereiding van projecten om een brede consultatie van betrokken partijen en om draagvlak bij die partijen. Het krijgen van consensus tussen partijen kan de besluitvorming vertragen en staat op gespannen voet met de daadkracht van initiatiefnemers of andere belanghebbenden.

### *Integratie versus effectiviteit*

Dit bestuurlijke dilemma is eigenlijk de reciproke van consensus versus daadkracht. Om voldoende draagkracht en consensus te hebben voor bepaalde oplossingen, wordt vaak gezocht naar een meervoudige projectdoelstelling. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van natuur tegelijkertijd met dijkversterking en een economische impuls. Een integrale oplossing waarbij alle belangen maximaal worden gediend is in zo'n geval vaak niet mogelijk. Dit is 'het ideaal van integraal'. Door het streven naar integraliteit komt de effectiviteit van een afzonderlijke oplossing dus in het gedrang.

### *Horizontaal versus verticaal*

Kennis en de middelen om projecten of beleid in de watersector te realiseren, zijn verspreid over vele organisaties en bestuurslagen. Hierdoor worden op allerlei verschillende plaatsen besluiten over de watersector genomen. Denk aan de verschillende bestuurslagen, maar ook aan de vele projecten en programma's in de watersector waarbij publieke en private partijen betrokken zijn. Het is logisch dat de overheid in een dergelijk complexe omgeving af en toe wil kunnen sturen en streeft naar integraal beleid, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening en water. Omdat de overheid de middelen niet langer in handen heeft, is een dergelijke verticale sturing een illusie. De overheid moet daarom steeds vaker in een horizontale structuur met partijen samenwerken.

### *Complexiteit versus juridificering*

De effecten van ingrepen in de watersector kennen grote onzekerheden. Denk hierbij aan de voorspelling van de effecten op de natuur in de Noordzee als gevolg van de aanleg van Maasvlakte II. Tegelijkertijd moeten er grenzen worden gesteld aan de neveneffecten van de aanleg van Maasvlakte II. Zo is bijvoorbeeld in de wet vastgelegd welke soorten of gebieden in de Noordzee beschermd zijn. Enerzijds is wet- en regelgeving nodig om bepaalde waarden te beschermen. Anderzijds is de aard van de projecten van zodanig complex dat de voorbereiding en uitvoering ervan niet goed in wetten en regels kan worden gevangen. De onzekerheden in kennis maakt de toetsing aan wetten en procedures dan ook ingewikkeld.

### *Interdependentie versus schaalgrootte*

De problematiek van de watersector houdt geen rekening met grenzen van gemeenten, provincies, waterschappen of landen. Sterker nog er is sprake van een sterke beïnvloeding en afhankelijkheden (interdependentie) tussen verschillende geografische gebieden. Denk aan de effecten van ingrepen in de Rijn in Duitsland en de effecten van verstedelijking in Zwitserland op de waterafvoer in het Rivierengebied. De keuze voor een bepaalde schaalgrootte brengt dus altijd een afhankelijkheid van een hoger schaalniveau met zich mee. Zo heeft een brede scope of grote schaal het voordeel dat het aantal afhankelijkheden relatief klein is, de complexiteit van een dergelijk project is ook groot. Een kleine schaal of scope is veel minder complex, maar heeft als nadeel dat betere oplossingen op een grotere schaal worden genegeerd (Thissen, 2000).

### *Nimby versus landsbelang*

Goede besluitvorming betekent dat de overheid een afweging moet maken tussen het bieden van veiligheid enerzijds en de neveneffecten van deze veiligheidsgarantie anderzijds. Het lastige van deze afweging is vaak dat de neveneffecten slechts een handvol mensen treft, terwijl de geboden veiligheid vaak toekomt aan een grote groep met mensen. Zo kent een dijkversterking een grote ruimtelijke spreiding van de baten (veiligheid), terwijl de kosten (sloop van woningen, bouw hinder etc.) langs de dijk geconcentreerd zijn. Volgens Wilson (Wilson, 1973) leiden geconcentreerde kosten tot actief verzet en diffuse baten tot diffuse steun. Dergelijke projecten worden dan ook wel getypeerd als een Nimby-project, waarbij 'Nimby' staat voor 'Not in my backyard'. Dit soort projecten moeten het stellen zonder actieve steun, maar kunnen wel rekenen op actieve weerstand.

### *Onzekerheden over kennis versus de meerwaarde van kennis*

Een andere complexiteit bij besluitvorming in de watersector heeft betrekking op kennis. Kennis wordt in besluitvormingsprocessen gebruikt om problemen of oplossingen te kunnen onderbouwen. Kennis heeft dan een duidelijk meerwaarde voor het besluitvormingsproces. Kennis in de watersector wordt echter gekenmerkt door onzekerheden. Denk hierbij aan de hoeveelheid waterstandsverlaging die een rivierbedverbreding met zich meebrengt of de mate waarin de zeespiegel de komende decennia zal stijgen. Door de onzekerheden over kennis wordt de waarde van de beschikbare kennis dan ook al snel onderwerp van discussie.

### *Kosten versus baten*

Inzicht in kosten en baten wordt in besluitvormingsprocessen gebruikt om oplossingen te onderbouwen. Een rationele afweging van kosten en baten is voor projecten in de watersector om diverse redenen echter lastig te maken (Borgdorff, 2008). Door de onzekerheden, die de kennisverwerving in de sector kenmerken, is de omvang van de baten moeilijk te bepalen. Zo zijn de baten moeilijk direct toe te schrijven aan bepaalde investeringen. De baten zijn bovendien niet direct te monetariseren, denk hierbij aan de bescherming van een historische binnenstad tegen overstromen. Tot slot is er vaak sprake van een lange tijdshorizon, waardoor terugverdiertijden van investeringen lang zijn.

### *Garantie versus risico*

De overheid bevindt zich bij besluitvorming in de watersector in een lastige spagaat tussen garanties en risico's. De mondige samenleving vraagt om garanties van de overheid dat bepaalde rampen zich nooit meer zullen voordoen, denk aan de watersnoodramp van 1953. Vanuit het oogpunt van kosten en neveneffecten kan een overheid een dergelijke garantie niet geven. De overheid moet een keuze maken tussen de veiligheidsrisico's enerzijds en de kosten en de optredende neveneffecten anderzijds.



### *Angst versus vertrouwen*

In het verlengde van garantie en risico ligt het dilemma tussen angst en vertrouwen. De overheid kent deze spagaat maar al te goed. Aan de ene kant zegt de overheid: een dergelijke overstroming mag nooit meer gebeuren. De overheid biedt hiermee dus een veiligheidsgarantie (vertrouwen). Aan de andere kant beveiligd de overheid Nederland tegen een overstroming met een kans van optreden van 1 maal per 1250 jaar. De overheid accepteert dus een risico en kan helemaal geen garantie bieden. Dit risicodenken is eigenlijk niet uit te leggen aan de bevolking. Zeggen dat er nog altijd wat kan gebeuren, roept tenslotte angst op. Angst zorgt er bovendien voor dat sommige delen van Nederland minder interessant worden voor ontwikkeling en bedrijvigheid. De overheid moet dus een keuze maken of zij angst biedt of vertrouwen.

Tegen de achtergrond van de bovenstaande bestuurskundige dilemma's moet in de watersector besluitvorming over waterveiligheidsvraagstukken plaatsvinden. De dilemma's laten zien dat besluitvorming in een dergelijke context niet eenvoudig is. Een onbevredigende oplossing of een lange doorlooptijd ligt dan ook op de loer.

### **1.3 Wat gaat er goed, wat gaat er niet goed?**

In de vorige paragraaf is aangegeven waarom besluitvorming in de watersector een ingewikkeld probleem is. Om een indruk te krijgen wat er goed gaat en wat er niet goed gaat in besluitvormingsprocessen is een aantal evaluaties op een rij gezet. Deze rondgang levert het volgende beeld op.

Potman en Hufen (1995 en 1998) onderzochten de oorzaken voor stagnerende besluitvorming van dijkversterkingen in het rivierengebied in de jaren '80 die uiteindelijk mede leidde tot de wateroverlast in het rivierengebied in 1993 en 1995. Potman komt tot drie belangrijke oorzaken (1) de lengte van de procedures en de cumulatie van procedures bij dijkverbetering (2) de financieringssystematiek (3) de technocratische en sectorale waterstaatkundige benadering. Hufen betoogt dat met name onvoldoende draagvlak de oorzaak was van stagnerende besluitvorming. Hij geeft aan dat de inwoners van het Rivierengebied sterk verdeeld waren over de wenselijkheid van dijkverbetering. Er was geen inzicht in de werkelijke veiligheidsrisico's, het beeld dat door de media werd geschetst was misleidend en waterschappen, provincies en waterstaat deden maar een beperkte inspanning om de ingezetenen voor te lichten. Door onvoldoende draagvlak bij bewoners en bestuurders werden procedures vertraagd en werd de financiering bemoeilijkt.

Na het hoogwater van 1993 en 1995 werd de Deltawet Grote Rivieren ingesteld. Driessen en de Gier (1998) evalueerden deze wet in 1998. De Deltawet Grote Rivieren was bedoeld om 46 dijk- en kadeversterkingen snel te kunnen realiseren. Om dit mogelijk te maken werd gekozen voor een speciale juridische voorziening die werd gekenmerkt door concentratie en coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming. De Deltawet Grote Rivieren kenmerkte zich verder door verkorting van de gebruikelijke termijnen en door een vereenvoudigde mogelijkheid tot inbezittingname van onroerende zaken en uitkeren van schadevergoeding. Het hoofddoel, het voor 1997 op beschermingsniveau brengen van de 46 trajecten, werd uiteindelijk gerealiseerd. De kwaliteit van de besluitvorming werd door Driessen en De Gier (1998) geëvalueerd aan de hand van een drietal cases. Zij komen tot de conclusie dat de versnelling van de besluitvorming als gevolg van het instellen van de Deltawet Grote Rivieren géén negatieve invloed had op de zorgvuldigheid van de besluitvorming. Ze plaatsen daarbij wel de kantekening dat andere factoren een rol speelden bij het slagen van de Deltawet Grote Rivieren: (1) Er was geen discussie over nut en noodzaak (2) De voorbereidingen van de dijkversterkingen waren al begonnen (3) De Waterschappen maakten (op advies van de Commissie Boertien 1992) gebruik van vormen van

interactieve besluitvorming (4) Er was geen discussie over veiligheidsnormen (5) De financieringsstructuur was helder en financiering voor compensatie was voorhanden.

In een onderzoek van Alterra (2007) naar rivierherstelprojecten uit de PKB Ruimte voor de Rivier werden op basis van vijf cases succes- en faalfactoren in de besluitvorming benoemd. De rivierherstelprojecten hebben allen een tweeledige doelstelling: vergroten van de waterveiligheid en de ontwikkeling van natuurwaarden. Samengevat zijn de belangrijkste faalfactoren: (1) Te weinig meervoudigheid in de projectdoelstellingen waardoor een breed draagvlak ontbreekt (2) Slechte samenwerking tussen overheden en departementen (3) het niet betrekken van de goede actoren (4) het gebrek aan daadkracht door te slecht projectleiderschap en weinig continuïteit in het projectteam (5) te weinig financiële speelruimte om tegenvallers op te kunnen vangen (6) te weinig aandacht voor beheersfase tijdens de planvorming (7) grote organisatorische en financiële complexiteit. De belangrijkste succesfactoren zijn (1) Het bestaan van een gevoel van probleemurgentie onder alle betrokkenen (2) Koppeling van zwakke, maar relevante, functies aan sterke functies in de planvorming (3) Een grootschalige, geïntegreerde aanpak waarin de doelstellingen en middelen van meerdere projecten op elkaar worden afgestemd (4) Een breed draagvlak onder alle actoren door goede en tijdige informatievoorziening, overleg en inspraakmogelijkheden (5) Een zorgvuldig samengesteld projectteam waarin veel kennis beschikbaar is die gedeeld wordt onder alle betrokkenen (6) Goede financiële afspraken (eventueel in de vorm van een convenant) met voldoende financiële middelen voor alle doelstellingen.

Rijkswaterstaat Oost Nederland (2004) deed voor 10 projecten onderzoek naar doorlooptijden en kosten van natte aanlegprojecten. Projecten als de dijkteruglegging Lent en de dijkteruglegging Hondsbroeksche Pley hadden een doorlooptijd van 70 maanden voor een verkennings- en planstudiefase. De basisdoorlooptijd voor deze projecten bedraagt volgens de destijds geldende spelregels 45 maanden. Andere projecten zoals de dijkteruglegging Bakenhof hadden slechts 36 maanden nodig. Conclusies uit dit rapport waren ondermeer (1) Vertraging kost geld: probeer in de verkenning en planstudiefase te sturen op tijd (2) Interne procedures, besluitvorming en aansturing zijn doorlooptijd bepalende factoren (3) Politiek-maatschappelijk draagvlak is bepalend voor de doorlooptijd van een project.

Het procesontwerp van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier werd tussentijds geëvalueerd door de Radboud Universiteit Nijmegen (Meijerink, 2004). In het onderzoek wordt getoetst in hoeverre generieke ontwerpprincipes zijn toegepast in het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier. Deze ontwerpprincipes hebben betrekking op een viertal thema's (1) Openheid in het proces (2) Bescherming van de core values van stakeholders (3) Voortgang en (4) Inhoud. De auteurs concluderen dat de meeste ontwerpprincipes goed zijn toegepast. Wel wordt een aantal faalfactoren gegeven voor de PKB Ruimte voor de Rivier. (1) Gebrek aan financiële middelen waardoor voorstellen met maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak uiteindelijk niet door kunnen gaan en waarbij wordt teruggegrepen op een traditioneel technische oplossing. (2) Essentiële belangen van een aantal cruciale partijen zijn niet beschermd (3) Het procesontwerp is onvoldoende transparant voor de deelnemers (4) De tijdsdruk op het proces in relatie tot de ambitie van Ruimte voor de Rivier. Tot slot constateren de auteurs ook nog een aantal beperkingen van de procesbenadering voor Ruimte voor de Rivier. Ruimte voor de Rivier heeft naast een veiligheidsdoelstelling ook de doelstelling om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. De veiligheidsdoelstelling is echter een harde randvoorwaarde, die in sommige gevallen moet worden afgedwongen door een hiërarchische sturing. De meerwaarde van de procesbenadering is dan niet langer het zoeken naar een win-win situatie, maar het beperken van de gevolgen voor de betrokkenen.

#### **1.4 Richting een onderzoeksvraag**

Uit de vorige paragrafen blijkt dat besluitvorming in de watersector ingewikkeld, of complex, is. Daarnaast blijkt dat besluitvorming in sommige projecten in de watersector snel en goed verloopt, maar dat ook het tegenovergestelde voorkomt, namelijk trage besluitvorming van een lage kwaliteit. In dit onderzoek staan de begrippen 'snelheid' en 'kwaliteit' van besluitvorming dan ook centraal.

In de observaties valt op dat snelle en kwalitatief goede besluitvorming mogelijk is, zodra er sprake is van urgentie. Een voorbeeld hiervan is de Deltawet Grote Rivieren die als gevolg van het hoogwater in 1993 en 1995 werd ingesteld. Overigens constateert Elverding dit ook maar zegt daarbij ook dat in de infrastructuursector juist de nut en noodzaak discussie een belangrijk deel uit maakt van het besluitvormingsproces. Het gevoel van urgentie en een breed draagvlak zal bij mobiliteitsvraagstukken in de infrastructuursector minder snel aanwezig zijn dan wanneer de waterveiligheid in het geding is. Ook andere oorzaken die Elverding noemt voor trage of kwalitatief onvoldoende besluitvorming zijn voor de watersector herkenbaar. Zo concludeerde Alterra over de PKB Ruimte voor de Rivier dat een politiek en maatschappelijk draagvlak ontbreekt doordat de goede actoren niet (of niet op tijd) werden betrokken. Tegelijkertijd concludeert Alterra dat er sprake is van bestuurlijke drukte, inconsistentie in het projectteam, onvoldoende daadkracht en onvoldoende procesmanagement. Rijkswaterstaat Oost Nederland komt voor de dijkteruglegging Lent en Hondsbroeksche Pley met vergelijkbare conclusies. Ook laat de rondgang zien dat sommige aanbevelingen die Elverding doet, in de watersector al worden toegepast. Zo is er bij de PKB Ruimte voor de Rivier eigenlijk al sprake van een brede verkenningsfase met een eenduidig voorkeursbesluit dat in een procesbenadering tot stand komt. Het voorkeursbesluit wordt vervolgens in projecten verschillende uitgewerkt. Dit biedt flexibiliteit in de voorbereiding en zorgt voor duidelijkheid bij de stakeholders. Ruimte voor de Rivier kenmerkt zich bovendien door een sterk gebiedsgerichte benadering van projecten. Bijvoorbeeld door meervoudige projectdoelstellingen zoals het verbeteren van de waterveiligheid en de ruimtelijke kwaliteit. Een voorbeeld hiervan is de combinatie van het ruimtelijke programma 'De Nieuwe Hollandse Waterlinie' met 'Ruimte voor de Rivier'. Ook op andere manieren worden de aanbevelingen van Elverding geadopteerd binnen de watersector. Zo verwijst het advies van de Commissie Veerman naar de commissie Elverding als het gaat om de wijze waarin besluitvorming van het Deltaprogramma moet plaatsvinden. Op dit moment wordt hier door DG-Water verder invulling aan gegeven. Daarnaast heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat na het verschijnen van het rapport van de commissie Elverding het actieplan Sneller en Beter uitgebracht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). In dit rapport staat dat de meeste aanbevelingen van de Commissie Elverding ook in de watersector toepasbaar zijn.

De bovenstaande observaties laten zien dat er aanknopingspunten zijn voor de aanbevelingen die de commissie Elverding doet. De observaties laten ook zien dat binnen de watersector behoefte is aan een 'sneller en beter' besluitvormingsproces. Er is dus een praktische relevantie om te onderzoeken wat de aanbevelingen van de commissie Elverding voor de watersector kunnen betekenen. Dit onderzoek probeert hiermee bij te dragen aan een sneller en beter besluitvormingsproces in deze sector.

## 1.5 Vraagstelling

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt:

*Wat is de betekenis voor de snelheid en kwaliteit van besluitvorming in de watersector wanneer de aanbevelingen van de commissie Elverding worden toegepast?*

Elverding streeft zowel naar snelle als goede besluitvorming en beschouwd beide begrippen dus in samenhang. Het is dus van belang de begrippen snelheid en kwaliteit niet afzonderlijk van elkaar te onderzoeken, maar juist ook de samenhang van beide begrippen te beschouwen. Om de betekenis van de aanbevelingen van Elverding voor besluitvorming in de watersector te kunnen bepalen, zijn de volgende deelvragen van belang:

- *Hoe kan snelle en goede besluitvorming worden getypeerd?*
- *Hoe kunnen de aanbevelingen van de commissie Elverding worden getypeerd?*

Vervolgens wordt in drie cases gekeken naar de aanbevelingen van de commissie Elverding. Per case worden de volgende vragen beantwoord:

- *In welke mate voldoet de case aan het ideaaltype van goede en snelle besluitvorming?*
- *In welke mate voldoet de case aan het ideaaltype van Elverding?*
- *Wat is de bijdrage van het ideaaltype van Elverding aan snelle en goede besluitvorming in de case?*

Door synthese van de waarnemingen uit de cases en beantwoording van de overige deelvragen wordt uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord. De aanbevelingen uit de cases worden hierbij gegeneraliseerd naar de watersector.

## 1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 wordt de vraagstelling ingeleid en wordt de vraagstelling benoemd. In hoofdstuk 2 worden verschillende theoretische concepten beschreven. Deze theoretische concepten vormen een perspectief waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken. Hoe de theoretische concepten in deze studie worden ingezet, wordt beschreven in hoofdstuk 3 waarin de methodologische verantwoording wordt gegeven. Hoofdstuk 4,5 en 6 worden drie cases beschreven, te weten de Dijkteruglegging Lent, De Zandmotor voor de Delflandse kust en het Urban Flood Management in Dordrecht. Per case wordt de bijdrage van de aanbevelingen van Elverding aan snelle en goede besluitvorming in de case vastgesteld. Hoofdstuk 7 generaliseert de uitkomsten uit de cases in een aantal conclusies.

## 2 Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

Het theoretisch kader vormt in zijn samenhang de basis voor de empirische analyse. In het theoretisch kader wordt een bril gevormd waarmee naar de empirie wordt gekeken. Deze bril is niet de werkelijkheid maar eerder een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Vereenvoudigd, omdat de bril is gebaseerd op interpretaties. Dit kunnen interpretaties van mijzelf zijn, maar ook van de auteurs van de gebruikte literatuur.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2, 2.3 en 2.4 wordt aan de hand van theorie over complexe sociale systemen beschreven waarom besluitvorming ingewikkeld is en hoe besluitvorming in dergelijke systemen ideaaltypisch kan worden beschreven. In paragraaf 2.5 wordt beschreven hoe besluitvorming in een complex sociaal systeem kan worden gemanaged. Paragraaf 2.6 en 2.7 gaat in op een ideaaltypische omschrijving van Elverding en positioneert Elverding in een complex sociaal systeem aan de hand van de eerder beschreven theorie. In paragraaf 2.8 en 2.9 wordt de context van de watersector omschreven en getypeerd. Paragraaf 2.11 sluit af met een terugblik op 'snelle' en 'goede' besluitvorming.

### 2.2 Complexe sociale systemen en netwerken

Een project in de watersector, zoals de inrichting van overloopgebied, staat vaak niet op zichzelf. Bij een dergelijke ingreep in het landschap zijn verschillende bestuursniveau's betrokken, maar ook burgers en belangengroeperingen. Er is sprake van de betrokkenheid van andere sectoren zoals landbouw en van allerlei beleidslijnen op het gebied van water, natuur en milieu. Deze beleidslijnen kunnen gemeentelijk zijn, maar ook provinciaal, landelijk of Europees. Daarbij is er bij de inrichting van een overloopgebied sprake van beïnvloeding van andere geografische gebieden, bijvoorbeeld benedenstrooms of bovenstrooms, wat op zijn beurt ook weer effecten heeft op grotere of kleinere systemen. Er is sprake van een systeem, in een systeem, in een systeem (Teisman, 2005). Deze complexiteit zorgt ervoor dat de voorspelbaarheid van het effect van handelingen beperkt is. Interacties en interferenties kunnen leiden tot ongewenste versterking of juist tot uitdoving. Anderzijds kunnen kleine gebeurtenissen onvoorstelbaar grote gevolgen hebben (Byrne, 2005). Teisman (2005) maakt onderscheid in ingewikkelde en samengestelde systemen. Ingewikkelde systemen bestaan uit allerlei subsystemen die mechanisch geordend zijn en die voorspelbaar werken. Deze systemen laten zich enigszins sturen. Andere (onderdelen van) systemen kunnen eerder worden getypeerd als een samengesteld stelsel dat grillig groeit, afsterft en dat niet stabiel is. De werking van deze systemen is niet afhankelijk van de actoren maar juist van de interactie. Een samengesteld systeem is ontstaan uit interferenties tussen de subsystemen op meerdere schaalniveaus en de norm is afwijking van eerdere patronen. Complexe systemen zijn systemen die zowel ingewikkeld als samengesteld kunnen zijn (Teisman, 2005).

Wanneer actoren in een complex systeem niet weten wat de effecten van hun handelingen zijn, ontstaan onzekerheden (Koppenjan, Klijn, 2004). Deze onzekerheden kennen verschillende oorzaken. Actoren zijn onzeker omdat er kennis of informatie ontbreekt, of omdat kennis en informatie verschillend worden geïnterpreteerd of gepercipieerd. Er kan onzekerheid bestaan over het gedrag van een andere actor die een ander belang heeft of er kan onzekerheid bestaan over een andere institutie met andere gewoontes en regels. Koppenjan en Klijn brengen deze onzekerheden in kaart met behulp van de netwerkbenadering. Het complexe systeem wordt in dat geval beschouwd als een netwerk van actoren. Deze actoren worden gebonden aan het netwerk omdat er tussen de actoren onderling sprake is van afhankelijkheden (bijvoorbeeld geld,

beslissingsmacht, kennis of autoriteit). De mate waarin partijen afhankelijk van elkaar zijn, wordt bepaald door het belang dat een middel, dat de ene partij toebehoort, voor de andere partij heeft en de inwisselbaarheid van dit middel. Wanneer actoren begrijpen dat ze afhankelijk zijn van andere actoren of dat andere actoren afhankelijk zijn van hen, ontwikkelen de actoren bepaalde strategieën. Door de percepties die actoren hebben van het probleem, de oplossingen, de actoren en de omgeving zullen actoren ervoor kiezen om samen te werken, het conflict op te zoeken of zich af te zonderen.

### **2.3 Besluitvorming in complexe sociale systemen**

Binnen de beschreven complexiteit van een sociaal systeem zal het proces om te komen tot besluitvorming vaak een grillig en onvoorspelbaar proces zijn. Bijvoorbeeld omdat actoren in het besluitvormingsproces niet allemaal volgens een bepaalde structuur of stramien handelen. Iedere actor handelt tenslotte naar zijn eigen belang en zodra dat in gevaar komt, zal hij strategisch gedrag vertonen. Het proces kan hierdoor worden vertraagd. Daarnaast kunnen actoren zomaar toe- of uittreden tot het proces van besluitvorming, bijvoorbeeld wanneer ze zien dat een bepaalde oplossing wordt gekozen die hen niet aanstaat of wanneer ze nieuwe machtsmiddelen ter beschikking krijgen. Er is dan ook sprake van een dynamiek van actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Ook de inhoud van een probleem kan gedurende het proces veranderen. Dat komt omdat actoren tijdens het proces hun inzet veranderen. Bijvoorbeeld omdat ze zien dat een bepaalde oplossing voor een ander probleem meer kans maakt, dan het probleem waarvoor ze oorspronkelijk aan tafel zaten. Ze zullen dan in het vervolg inzetten op een ander probleem. Er is sprake van een dynamiek van inhoud (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Tot slot worden de problemen waarover een besluit moet worden genomen, gekenmerkt als ongestructureerde problemen. Dat wil zeggen dat de feiten vaak ter discussie staan, maar ook de normen waaraan moet worden getoetst of waarmee wordt afgewogen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Dit betekent dat er continu wordt onderhandeld over de waarde van de beschikbare kennis en de juistheid van de beschikbare normen. Zodra partijen het eens zijn over het ongestructureerde probleem, bestaat de mogelijkheid om besluiten te nemen. De grilligheid of onvoorspelbaarheid in een besluitvormingsproces is volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) terug te brengen tot een inhoudelijke grilligheid en een procesmatige grilligheid. De inhoudelijke grilligheid is het gevolg van verschuivende problemen waarover een besluit wordt genomen en het gevolg van onderhandelingen over ongestructureerde problemen. De procesmatige grilligheid is meer het gevolg van strategisch gedrag van actoren en de dynamiek waardoor er actoren afwisselend meer, minder of niet betrokken zijn.

Met als doel grip te krijgen op de sturingsmogelijkheden in complexe sociale systemen hebben verschillende auteurs besluitvorming benaderd. In deze paragraaf wordt een aantal van deze concepten behandeld.

Teisman (2005) stelt twee begrippen centraal in het denken over besluitvorming in complexe sociale systemen. Orde en chaos. Het streven naar orde in een besluitvormingsproces zorgt voor stabiliteit en evenwicht. Maar het sturen op orde zorgt er tegelijkertijd voor dat het samengestelde karakter van complexe systemen wordt ontkend. Het zoeken van orde, bijvoorbeeld door maatregelen om bestuurlijke drukte te verminderen, zorgt er maar al te vaak voor nieuwe hulpstructuren die de chaos alleen maar verder vergroten. Door de complexiteit van een sociaal systeem te aanvaarden ontstaat ruimte voor ideeën. De keerzijde hiervan is dat het omarmen van chaos kan leiden tot een zekere vluchtigheid van ideeën. Het is de kunst om bij processen in samengestelde systemen te verkeren op een vruchtbare grens tussen chaos en orde (Teisman, 2005). Volgens Teisman neemt effectiviteit van een besluitvormingsproces toe naarmate de

gebeurtenissen meer samenhang vertonen en meer betekenis krijgen voor de actoren. Deze samenhang in het complexe systeem ontstaat door verbindend vermogen. *Hoe hoger het verbindend vermogen van ketens of netwerken, hoe meer deze als geheel handelen (orde uit chaos) en hoe hoger de productiviteit en het innoverend vermogen is* (Teisman, 2005). Verbindend vermogen ontstaat volgens Teisman door doelvervlochtening en door schaalvervlochtening. Doelvervlochtening is het verzoenen van individuele doelen, met als inzet het maximaliseren van de gezamenlijke winst. Schaalvervlochtening is het vervlechten van taken en verantwoordelijkheden tussen schaalniveaus, in plaats van het strikt verdelen van de taken over de schaalniveaus (Teisman, 2005). Het basismodel van Teisman bestaat uit verbinding op drie dimensies: op inhoud, tussen handelingen en tussen processen. Op inhoud ontstaat verbinding door het ophouden van keuzes en door te zoeken naar gezamenlijke meerwaarde. Tussen handelen ontstaat verbinding door commitment aan de procesregels en door harde (op resultaat) en zachte sturing (op doel). Tussen processen ontstaat verbinding door expliciete aandacht voor vervolgproucessen, subsystemen en andere projecten.

Van Buuren (2006) stelt de complexiteit van het sociaal systeem als randvoorwaarde en stelt inhoud centraal. Immers, besluitvorming wordt primair afgerekend op het resultaat in de vorm van een beslissing (ongeacht of deze beslissing later weer ter discussie wordt gesteld) (Van Buuren, 2006). Inhoud heeft hierbij niet alleen betrekking op feiten, maar ook op beelden en ambities. Competente besluitvorming is mogelijk wanneer er sprake is van robuuste feiten en gedeelde beelden en ambities. Van Buuren (2006) beschrijft de kenmerken van competente besluitvorming aan de hand van drie sporen. Een spoor van wilsvorming, een spoor van beeldvorming en een spoor van feitenvorming moeten in een complexe interactie met elkaar worden doorlopen voor besluitvorming mogelijk is. Het spoor van beeldvorming heeft betrekking op de perceptie van de actoren en hun normatieve overtuigingen over het probleem, de oplossingen of over de beschikbare informatie. Dit spoor moet leiden tot convergentie van beelden van de verschillende actoren. Het spoor van wilsvorming heeft betrekking op de ambities van de actoren en de middelen die zij hebben om hun doelen te bereiken. Wilsvorming leidt uiteindelijk tot een gedeelde doelstelling van alle betrokken actoren. Het spoor van feitenvorming heeft betrekking op de feitelijke onderbouwing van het probleem en de oplossingen. Dit spoor moet uiteindelijk leiden tot onzekerheidsreductie over de beschikbare kennis, het probleem en de oplossingen. Goed is om te realiseren dat deze sporen flink met elkaar kunnen botsen. Zo kan nieuwe onderzoeksinformatie (feitenvorming) er voor zorgen dat de beeldvorming van de betrokken actoren juist verder in plaats van dichterbij elkaar komt. Ook beeldvorming en wilsvorming in de weg zitten. Zo kan er sprake zijn van een gezamenlijke doelstelling, terwijl de normatieve opvattingen of percepties van actoren niet overeenkomen. Om conflicten te voorkomen is het van belang de sporen te ontkoppelen en om tot besluiten te komen is het van belang de sporen bij elkaar te brengen. Het management van een besluitvormingsproces heeft hierin een belangrijke taak. Tot slot is het hierbij goed te realiseren dat niet ieder systeem of netwerk het vermogen heeft om feiten, beelden en ambities te maximaliseren en bij elkaar te brengen. Van Buuren (2006) beschrijft het vermogen dat in netwerken aanwezig is om tot besluitvorming te komen als een mix van aanwezige structuren, institutionele voorzieningen, relaties, gegroeide handelingspatronen en individuele competenties van partijen.

Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat de onbekendheid van het effect van handelingen of sturing leidt tot onzekerheden:

- Inhoudelijke onzekerheden als gevolg van ongestructureerde problemen en de verschillende percepties op die problemen (vergelijk met de inhoudelijke grilligheden van De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999);

- Strategische onzekerheden als gevolg van strategisch gedrag en de reacties op strategisch gedrag (vergelijk met de procesmatige grilligheden van De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999);
- Institutionele onzekerheden als gevolg van de verschillende institutionele achtergronden van de actoren (vergelijk met de procesmatige grilligheden van De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Wanneer actoren in de praktijk worden geconfronteerd met onzekerheden of complexiteit, zal dit veelal leiden tot een standaardreactie, bijvoorbeeld door actoren uit te sluiten, top down sturing of door aanvullend onderzoek te laten uitvoeren. Vergelijkbaar met het zoeken naar orde in de benadering van Teisman, leidt dit uiteindelijk tot stagnatie van het proces. Koppenjan en Klijn (2004) geven aanbevelingen voor het managen van complexiteit. Ze herkennen hierbij vier verschillende aanpakken zijn die in aanvulling met elkaar kunnen worden toegepast. (1) Het aanpassen van de strategie, bijvoorbeeld door te komen tot een gezamenlijke aanpak op basis van interactie. Vergelijkbaar met de wens om te komen tot verbindend vermogen door Teisman (2) Door te leren om te gaan met complexiteit in processen, vergelijkbaar met het creëren van vermogen om feiten, beelden en ambities bij elkaar te brengen door Van Buuren (3) Door het sturen van het besluitvormingsproces door middel van game management (4) Door koppelen en ontkoppelen ofwel het betrekken van nieuwe actoren of het verbreken van bestaande koppelingen.

#### **2.4 Ordening van besluitvorming**

Vanuit de gedachte of de wens dat de maatschappij maakbaar is, ziet besluitvorming er bijvoorbeeld lineair, gefaseerd en rationeel uit. Er is sprake van voorbereiding, een besluit en vervolgens uitvoering (Teisman, 2005). In de vorige paragrafen hebben we echter gezien dat werkelijkheid weerbarstiger is.

Verschillende auteurs proberen het proces om te komen tot besluitvorming in een complex sociaal systeem te ordenen. Herbert Simon (1957) geeft aan dat actoren in het besluitvormingsproces niet allemaal volgens een bepaalde structuur of stramien handelen. Omdat actoren niet beschikken over alle informatie en ook niet in staat zijn om alle informatie logisch te verwerken, zijn ze ook niet in staat om volstrekt rationeel te handelen. Er is sprake van 'bounded rationality'. Cohen (1972) beschrijft dat besluitvormingsprocessen niet chronologisch of volgens een bepaalde logica verlopen. Zijn garbage can model gaat uit van een georganiseerde anarchie waarbij participanten op verschillende momenten hun problemen en oplossingen in een vuilnisbak droppen. Zo'n vuilnisbak stelt een plaats of tijd voor (formeel of informeel) waarin de mogelijkheid bestaat om tot een keuze of beslissing te komen. Op het moment dat het juiste probleem en de juiste oplossing bij elkaar komen, is er kans op een besluit. Kingdon (1995) gaat ook uit van stromen van problemen en oplossingen, maar voegt daar een politieke stroom aan toe. Volgens het stromenmodel van Kingdon (1995) zijn besluiten niet mogelijk wanneer oplossingen, problemen en politieke wil niet bij elkaar komen. Er is dan sprake van een 'open policy window'. Wanneer actoren het eens zijn over problemen en oplossingen, maar er is geen sprake van politieke urgentie, dan zullen middelen en politieke steun beperkt zijn, en daarmee ook de kans op beleids- of besluitvorming. Koppenjan en Klijn (2004) voegen hier aan toe dat niet alle actoren in een besluitvormingsproces de mogelijkheid hebben om elkaar op hetzelfde moment te ontmoeten. Door diversiteit aan partijen die op verschillende niveau's betrokken zijn, zorgen ervoor dat besluitvorming in verschillende arena's op dezelfde tijd plaatsvindt. In een besluitvormingsproces is daardoor niet een besluit te herkennen, maar meerdere besluiten in verschillende gremia op verschillende tijdstippen, door verschillende partijen. Het rondemodell van Teisman (1992) herkent meerdere ronden waarin besluitvorming plaatsvindt. Iedere ronde begint door een trigger en kenmerkt zich door een proces van blokkades en stagnaties, gevolgd door een uiteindelijk



besluit. Doordat de situatie bij het begin van een nieuwe ronde weer volledig anders kan zijn, kan ook de uitkomst van een volgende ronde een andere focus hebben. Op die manier varieert de richting waarin de besluitvorming zich ontwikkelt na iedere ronde. Volgens De Bruijn Ten Heuvelhof en in 't Veld is een besluit vooral een theoretisch construct. In de praktijk is er zelden één eenduidig besluit te herkennen. De realisatie van een bepaald project is vaak het resultaat van meerdere besluiten, maar geen enkel besluit is definitief of doorslaggevend te noemen. Bovendien zegt een besluit in de praktijk niet zoveel. Veel projecten worden tenslotte uiteindelijk anders uitgevoerd dan tijdens de voorbereiding werd besloten. De besluitvorming en de uitvoering van die besluiten zijn dus niet los van elkaar te zien, maar maken deel uit van eenzelfde proces. Een dergelijk proces ontwikkelt zich spontaan en is vormvrij (De Bruijn Ten Heuvelhof en in 't Veld, 2008).

## **2.5 Management van besluitvorming**

Vanuit de verschillende concepten van besluitvorming in paragraaf 2.3 is een tweetal algemeen herkenbare begrippen van management van besluitvorming in een afzonderlijke ronde of arena te herkennen. Het projectmanagement heeft een parallel met het zoeken naar orde, terwijl het procesmanagement wanorde als uitgangspunt heeft. Beide management stijlen worden hieronder toegelicht. Tevens wordt de betekenis van beide stijlen voor snelle en goede besluitvorming geduid.

### **Projectmanagement**

De projectbenadering gaat uit van een lineair en eindig tijdsbeeld met ordening van fasen van initiatiefase tot nazorgfase. Besluitvorming wordt in een projectbenadering geïnitieerd door een hiërarchisch bovengeschiedte actor (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2008). Het begin van het besluitvormingsproces wordt bepaald door de definitie van een probleem. In een projectbenadering is er sprake van een gestructureerd probleem. Er is consensus bij de betrokken actoren over de feiten en normen die van toepassing zijn op het probleem. Deze consensus bij de probleemformulering en bij de besluitvorming is vanzelfsprekend aangezien de actoren in het netwerk zich coöperatief gedragen, zij zijn tenslotte ondergeschikt aan de initiator. Het probleem zal gedurende het besluitvormingsproces dan ook niet veranderen waardoor er sprake is van een regelmatig verloop tussen probleem en oplossing. De managementvorm die bij de projectbenadering past wordt projectmanagement genoemd. De projectmanagement benadering biedt mogelijkheden om projecten snel af te ronden. Een dergelijke benadering gaat echter voorbij aan het ongestructureerde karakter van de problemen die een netwerk kenmerken. Iedere keuze die de hiërarchisch bovengeschiedte actor maakt, leidt in een netwerk tot conflicten. Er is tenslotte helemaal geen consensus over feiten en normen. Daarnaast hebben de interventies van de hiërarchische actor in een pluriform netwerk helemaal niet het bereik dat nodig is om zijn doelstellingen te bereiken. In een dergelijke constellatie is een hiërarchische actor blind voor mogelijke kansen die een grillige en ongestructureerde besluitvorming biedt. Concluderend wordt gesteld: De projectbenadering koppelt snelheid aan kwaliteit, maar roept in een netwerk constellatie allerlei blokkades op die juist leiden tot een vertraging van het proces en een verarming van het resultaat.

### **Procesbenadering**

In een procesbenadering erkent de initiatiefnemer dat hij afhankelijk is van andere partijen. Hij nodigt deze partijen uit om te onderhandelen over de inhoud van problemen en oplossingen. Een procesmatige benadering voorkomt dat partijen in een netwerk door de horizontale verhoudingen vervallen in strategisch gedrag. Het uitgangspunt hierbij is dat partijen overeenkomst hebben over de wijze waarop besluitvorming problemen en oplossingen tot stand komt. De verschillende partijen in het proces definiëren de werkelijkheid allemaal anders, een probleem of oplossing is

dus nooit objectiveerbaar, maar wordt wel door alle actoren als gezaghebbend ervaren. Het management van een procesmatige benadering wordt procesmanagement genoemd. Een ideaaltype voor procesmanagement is gegeven door De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2008). Hierin worden uitgangspunten gegeven waarlangs een proces kan worden ontworpen en waarmee de procesmanager rekening zal moeten houden. Deze uitgangspunten zijn: openheid, bescherming van de 'core values', voortgang van het proces, de inhoudelijke kwaliteit en sense of urgency (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2008).

#### *Openheid*

Een goed procesontwerp wordt gekenmerkt door een open initiatiefnemer, waarbij de andere actoren de mogelijkheid hebben de agenda en het proces vorm te geven. Alle relevante actoren worden bij het proces betrokken.

#### *Bescherming 'core values'*

De openheid van het proces kan de centrale belangen van de actoren bedreigen. Bescherming van de 'core values' van de deelnemers is dus van belang. Dit betekent dat de deelnemers het netwerk zonder gezichtsverlies moeten kunnen verlaten en dat zij zich committeren aan het proces en niet aan het resultaat.

#### *Voortgang bewaken*

Omdat bescherming van de 'core values' en openheid het proces kunnen vertragen, is het van belang de voortgang van het proces te bewaken en te stimuleren, bijvoorbeeld door het bestaan van win-win situaties te benadrukken en ervoor te zorgen dat er mensen met beslissingsbevoegdheden aan tafel zitten.

#### *Inhoudelijke kwaliteit bewaken*

Om er voor te zorgen dat de nadruk niet alleen op snelheid komt te liggen, maar ook op kwaliteit, is het van belang de juiste experts en belanghebbenden mee te laten doen in het proces. Diversiteit aan inhoudelijke inzichten is hierbij van belang.

#### *Sense of urgency*

Processen zullen nooit doorgang vinden, wanneer de belangrijkste actoren geen noodzaak voelen om deel te nemen aan het proces. Zij moeten de bestaande situatie als urgent ervaren en erkennen dat ze voor de oplossing van anderen afhankelijk zijn. Zonder sense of urgency moet een proces niet gestart worden.

Procesmanagement zorgt voor een reductie van de inhoudelijke onzekerheden doordat alle beschikbare informatiebronnen worden betrokken. Door confrontatie en onderhandeling ontstaat uiteindelijk een gedragen opvatting van over het probleem. Sterker nog, er bestaat de kans dat de verschillende probleemopvattingen leiden tot een verrijking van de probleemdefinitie. De partijen die bij de onderhandeling over problemen en oplossingen betrokken zijn, bezitten vaak een zekere blokkademacht. Doordat ook hun opvatting in de onderhandelingen wordt meegenomen, zullen sneller geneigd zijn steun te verlenen. De kans op snelle besluitvorming is daarmee dus groter. De procesmanagement benadering koppelt daarmee de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming aan de snelheid van de besluitvorming. De nadruk ligt hierbij op het management van het proces om de consensus te vinden over inhoud. De daadwerkelijke inhoud is minder van belang. Dit heeft ook potentiële nadelen. Want wanneer er aan alle belangen recht moet worden gedaan is er kans op een middelmatig compromis met een beperkte inhoud. De procesmanagement benadering koppelt daarmee snelheid aan kwaliteit doordat de inhoudsvorming het resultaat is van de opvattingen van alle belanghebbende actoren. Dit zorgt voor draagvlak en neemt blokkades weg

waardoor besluitvorming sneller kan plaatsvinden. Deze aanpak biedt bovendien kans op een inhoudelijke verrijking van de oplossingen.

## **2.6 Aanbevelingen van de commissie Elverding**

In april 2008 bracht de commissie Elverding haar rapport getiteld 'Sneller en Beter' uit. Dit rapport richt zich op de oorzaken van vertraging van grote infrastructuur projecten en onderzoekt de mogelijkheden om besluitvorming te versnellen. De commissie onderscheidt een aantal oorzaken voor trage besluitvorming:

1. Verdragende factoren als gevolg van de voorbereiding van projecten en de bestuurscultuur
2. Verdragende factoren in het besluitvormingsproces
3. Verdragende factoren in de juridische sfeer

Bij de verdragende factoren hoort een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn in het onderstaande overzicht samengevat.

### **Verbeteringen in de bestuurscultuur en voorbereiding**

De commissie Elverding hecht belang aan een bestuurscultuur waarin bestuurders na een gedegen proces niet terugkomen op hun besluiten en bereid zijn hun doorzettingsmacht te gebruiken. De commissie biedt een aantal instrumenten om bestuurders hierbij te ondersteunen. Bijvoorbeeld door in de (gebiedsgerichte) verkenningsfase vast te leggen hoe stakeholders zullen worden betrokken, door de verkenningsfase af te sluiten met een gebiedsgericht voorkeursbesluit waar tegen geen beroep meer mogelijk is en door de effecten te kwantificeren wanneer bestuurders toch op hun besluiten terugkomen. Over de ambtelijke voorbereiding zegt de commissie dat bestuurders en ambtenaren hun eigen organisaties professioneler moeten organiseren. Bijvoorbeeld door beter procesmanagement, kennisuitwisseling, verdere standaardisering en beter interne kwaliteitsborging. Om tekorten in de budgettaire ruimte te voorkomen zegt de commissie dat het van belang is al in een vroege fase rekening te houden met kosten die mogelijk in de toekomst worden gemaakt voor andere technische oplossingen of een andere inpassing. Daarnaast stelt de commissie dat Verkeer en Waterstaat niet meer projecten in de planvorming moet hebben dan dat er geld beschikbaar is.

### **Verbeteringen in het besluitvormingsproces**

De commissie hecht voor de verkenningsfase waarde aan eerdere en ruimere participatie van betrokkenen. Juist een vroege betrokkenheid kan leiden tot brede steun, waar in het verleden de Rijksoverheid al vaak een voorkeur voor een oplossing had en hiervoor door middel van allerlei participatieve processen draagvlak voor probeerde te krijgen. Elverding hecht er belang aan dat betrokkenen vroeg in het proces gezamenlijk zoeken naar een probleemanalyse, ambities formuleren en zoeken naar een voorkeursalternatief. Volgens Elverding wordt de aanleg van infrastructuur aanvaardbaarder wordt wanneer dit wordt gecombineerd met ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit elders bijvoorbeeld door ontwikkeling van natuur en milieu of stedelijke herstructurering (gebiedsgerichte benadering). Inzicht in de effecten is in de verkenningfase van belang om draagvlak voor het voorkeursbesluit te krijgen. De effecten op natuur, milieu en economie moeten op hoofdlijnen in beeld zijn en gebaseerd op gevalideerde vuistregels. Op die manier moet in deze fase duidelijk worden dat wordt voldaan aan geldende milieunormen.

De commissie stelt voor de planstudiefase te verkorten door te werken met een voorkeursbesluit waarna een alternatief wordt uitgewerkt. Door doelvoorschriften (Wat in plaats van Hoe) te hanteren worden onderzoek en detaillering in deze fase beperkt. Dit vraagt om een meer globale aanpak waarin wordt vastgesteld wat men zeker weet en wordt aangegeven wat men niet zeker

weet (werken met bandbreedtes). Voor wat betreft de uitvoeringsfase stelt Elverding dat het van belang is dat de centrale overheid haar doorzettingsmacht gebruikt wanneer de situatie daarom vraagt. Tot slot beveelt de commissie aan om een opleveringstoets uit te voeren. Na de realisatie van infrastructuur ontstaat een goed beeld van de verkeersontwikkelingen. In dat stadium zijn effectberekeningen veel nauwkeuriger en kunnen de maatregelen nader worden gedetailleerd. De keuze voor mitigerende maatregelen wordt dus gemaakt op het moment dat de meeste kennis aanwezig is.

### **Verbeteringen in de juridische sfeer**

Behalve de aanpassingen die Elverding voorstelt in de tracéwet, doet de commissie ook nog een aantal aanbevelingen om specifieke juridische knelpunten te verbeteren. Deze knelpunten hebben met name betrekking op het verbreden van de mogelijkheden van de bestuursrechter, bijvoorbeeld als het gaat om het nietig verklaren van genomen besluiten. Daarnaast gaat het om het verminderen van beroepsmogelijkheden door andere overheden.

## **2.7 Positionering van Elverding in complexe sociale systemen**

In deze paragraaf wordt de beschikbare theorie over besluitvorming in complexe sociale systemen benut om de aanbevelingen van de commissie Elverding te beschouwen. Hierbij wordt geprobeerd antwoord te vinden op de vraag waarom de aanbevelingen van de commissie Elverding leiden tot snelle en goede besluitvorming of waarom juist niet.

Vanuit de conceptuele benadering van Teisman (2005) zijn de aanbevelingen van de commissie Elverding een arrangement dat naar orde zoekt en dat de complexiteit van het systeem ontkent. Het kan daarmee worden opgevat als een poging om orde te scheppen in een systeem dat zich niet laat ordenen. Binnen het Elverding-systeem zijn echter ook elementen te vinden die wanorde omarmen. Denk hierbij aan de brede betrokkenheid in de verkenningsfase, de gebiedsgerichte verkenningsfase en het werken met scenario's en doelvoorschriften in planuitwerkingsfase.

Vanuit de conceptuele benadering van Van Buuren (2006) is de brede verkenningsfase een vorm van wilsvorming en beeldvorming. Het gebruik van vuistregels in de planuitwerking is een vorm feitenvorming, alhoewel de robuustheid hiervan natuurlijk twijfelachtig is. Tenslotte zijn vuistregels maar een sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid en de vraag is of de werkelijkheid niet complexer is dan de weergave als vuistregel. Het werken met maatregelpakketten, doelvoorschriften en de mogelijkheid tot aanpassingen na uitvoering houdt de interactieruimte open, zodat beeldvorming gaandeweg kan plaatsvinden. Aan de andere kant kunnen maatregelpakketten worden opgevat als star en onwerkbaar bij het daadwerkelijk beschikbaar komen van nieuwe kennis of veranderingen in het proces.

Uit de conceptuele benadering van Koppenjan en Klijn (2004) kunnen ook eerdergenoemde aanbevelingen van Elverding worden herkend, zoals brede participatie, en het openhouden van interactieruimte. Koppenjan en Klijn noemen (evenals de andere auteurs overigens) ook 'leren' als een middel om complexiteit te beheersen of te benutten. Elverding besteedt hier ook aandacht aan door in te gaan op het kennismanagement en procesmanagement van bestuurders en door continuïteit in de personele bezetting te benadrukken.

Kenmerken van het procesmanagement komen vooral terug in de brede verkenningsfase van Elverding. Denk hierbij aan de vroege en ruime participatie van betrokkenen, de gebiedsgerichte benadering en het gezamenlijk komen tot een probleemanalyse. Kenmerken van het projectmanagement komen terug in de planuitwerkingsfase. Denk hierbij aan de aanbeveling dat er een voorkeursbesluit wordt uitgevoerd, bestuurders hun doorzettingsmacht moeten gebruiken

en dat er sprake is van sancties op overschrijding van de termijnen. Vanuit de theorie van het procesmanagement kan worden beredeneerd dat een aantal van de aanbevelingen van Elverding contraproductief kunnen werken, zoals de vaste procesvorm waardoor er onvoldoende openheid is voor stakeholders. Het werken met vuistregels zorgt voor onvoldoende diversiteit in inbreng van kennis. Productief werkt de openheid van het proces door vroege en brede betrokkenheid van stakeholders, het gebruik van scenario's in de planuitwerking waardoor er terugvalopties bestaan en de opleveringstoets waardoor de mogelijk bestaat om het project aan te passen aan de meest recente kennis. De procesmatige grilligheid wordt door Elverding ondermeer beheerst door een brede verkenningfase en een smalle planuitwerkingsfase en door het stellen van vaste termijnen. Tot slot is het creëren van een sense of urgency wel van belang voor een snel en kwalitatief goed besluitvormingsproces. Veelal is een sense of urgency echter niet het gevolg van handelingen in het besluitvormingsproces, maar veel meer het gevolg van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen buiten het bereik van een procesarrangement als Elverding.

Concluderend wordt gesteld dat Elverding kwaliteit koppelt aan snelheid. Een aantal van de aanbevelingen van Elverding kan echter contraproductief werken wanneer er teveel nadruk op komt te liggen. Daarnaast is het van belang te realiseren dat een procesarrangement als dat van Elverding onderdeel uitmaakt met een groter systeem. Verbindingen met andere systemen zijn noodzakelijk om te voorkomen dat het de complexe omgeving wordt genegeerd.

## **2.8 De watersector**

In deze paragraaf wordt de context van de watersector beschreven. Om de betekenis van Elverding voor de watersector te kunnen beschrijven kunnen allerlei contextspecifieke kenmerken van de watersector tenslotte van belang zijn. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de organisatie en verantwoordelijkheden binnen de sector, het vigerend beleid, de financiering en de historie.

### *2.8.1 Organisatie, taken, rolverdeling en wettelijke taken*

Doordat de bescherming van Nederland tegen overstromingen van groot belang was voor Nederland door de eeuwen heen, heeft de watersector een lange traditie van rollen en taken. Binnen de watersector onderscheidt men traditioneel de waterketen (drinkwater, riolering en afvalwater) en het watersysteem (grond- en oppervlaktewater). De veiligheidstaken in het watersysteem zijn publiek georganiseerd. Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten zijn hierin de hoofdrolspelers. Het beleid op het gebied van waterveiligheid is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Andere relevante beleidsactoren zijn het ministerie van VROM, LNV, EZ of de Europese Unie. Daarnaast zijn koepelsectoren als de Unie van Waterschappen, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het InterProvinciaal Overlegorgaan relevante actoren in de vorming van Nederlands waterbeleid.

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en verantwoordelijk voor de waterveiligheid inclusief aanleg en beheer van waterbouwkundige constructies. In veel gevallen is het dijkbeheer en het beheer van waterbouwkundige constructies deels of geheel overgedragen aan het regionale waterschap. Rijkswaterstaat kent hierin een centrale aansturing. De provincie is toezichhouder met een overkoepelende en sturende rol op de regionale en lokale overheden. Zo is de Provincie bevoegd gezag voor dijkversterkingplannen en verantwoordelijk voor de coördinatie van het besluitvormingsproces van een dijkversterkingplan en de m.e.r.-procedure. Daarnaast heeft de provincie een ruimtelijke ordeningstaak, bijvoorbeeld door het opstellen van structuurvisies en streekplannen. Waterschappen hebben de taak het waterbeheer uit te voeren, ofwel het peilbeheer, het schoonhouden van oppervlaktewater en

onderhoud en beheer van dijken. De waterschappen zijn georganiseerd naar stroomgebieden, zodat zij kennis hebben van wat er speelt in hun gebied en maatwerk in waterbeheer kunnen leveren. De waterschappen zijn om die reden een unieke bestuurslaag, omdat ze zich in hun activiteiten, in tegenstelling tot provincies en gemeenten, beperken tot een sector. De waterschappen heffen zelf belastingen en hebben hun eigen verkiezingen en zijn daarmee staatsrechtelijk en financieel zelfstandig. Waterbeheerders moeten zelf zorgen voor een goede borging van de waterbelangen in de structuurvisies en bestemmingsplannen van gemeenten, provincies en rijk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van het rioleringsstelsel en afvoer van het hemelwater naar het oppervlaktewater. Gemeenten hebben daarnaast ook een ruimtelijke ordeningstaak door het opstellen van bestemmingsplannen. Gemeenten zijn hierin verantwoordelijk voor het maken van een integrale ruimtelijke afweging, waarin ook ruimte voor water een rol speelt.

Naast publieke partijen spelen ook private partijen een rol. Denk aan projectontwikkelaars, aannemers, of banken. Zij hebben geen verantwoordelijkheid voor waterveiligheid, maar kunnen wel bijdragen aan de totstandkoming van waterveiligheidsprojecten in de openbare ruimte. Bijvoorbeeld wanneer de ontwikkeling van een wijk wordt gekoppeld aan de totstandkoming van een waterveiligheidsproject. Het maatschappelijk middenveld dat betrokken is, varieert van Natuurmonumenten en Milieufederaties tot plaatselijke belangengroeperingen die voor de bescherming van een specifiek belang worden opgericht. De toeleveranciers van kennis zijn ingenieursbureau's en kennisinstellingen. Ook zij zijn als individuen, afzonderlijke organisaties of overkoepelende instanties vertegenwoordigd in de watersector.

### 2.8.2 *Financiering*

Projecten om de waterveiligheid te verbeteren worden over het algemeen gefinancierd door het rijk en uitgevoerd door de beheerder van de waterkering. Het onderhoud van de waterkering door het waterschap wordt over het algemeen via de watersysteemheffing verhaald op de ingezetenen van het waterschap ([www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl)). De betrokkenheid van private partijen bij de financiering van projecten op het gebied van waterveiligheid in Nederland is laag. Dit komt bijvoorbeeld omdat de grenzen van projecten en de bijbehorende investeringskosten onduidelijk en onzeker zijn op langere termijn. Daarnaast is de omvang van de baten onzeker (bijvoorbeeld door onzekerheden over kennis), vallen maatschappelijke baten toe aan het collectief en niet (direct) aan een private investeerder (Borgdorff, 2008) en zijn de terugverdientijden lang.

### 2.8.3 *Beleid*

De belangrijkste beleidslijn op het gebied van waterveiligheid is het Nationaal Bestuursakkoord Water dat tot stand kwam na de hoge waterstanden in de grote rivieren in 1993 en 1995. De drie hoofdpunten van deze beleidslijn zijn ([www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl)):

1. Anticiperen in plaats van reageren: Anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en niet wachten tot problemen optreden, bijvoorbeeld het reserveren van ruimte voor waterberging.
2. Meer ruimtelijke oplossingen in plaats van technische oplossingen: Naast technische oplossingen ook ruimte creëren voor waterberging, meebewegen met de zee, rivieren en beken.
3. Vasthouden – bergen – afvoeren: In plaats van pompen en lozen juist het water vasthouden, zo nodig bergen en uiteindelijk pas afvoeren.

Relevante beleidsprogramma's zijn verder de Nota Ruimte, de Europese Kaderrichtlijn Water of Natura 2000. De Nota Ruimte maakt de koppeling tussen water en ruimtelijke ordening. De KRW

stelt eisen aan de waterkwaliteit van oppervlaktewater voor zowel de waterketen als het watersysteem. Natura 2000 stelt eisen aan de bescherming van flora en fauna.

#### *2.8.4 Percepties als gevolg van cultuurhistorie en veranderende samenleving*

Al eeuwenlang leeft Nederland met water en vecht Nederland tegen het water. Na de middeleeuwen begon Nederland op de grote schaal land aan te winnen door middel van droogmakerijen en stoomgemalen, tegelijkertijd zorgde de grootschalige veenwinning voor de eerste vormen van bodemdaling. Juist in deze gouden eeuwen zorgde de gunstige ligging van Nederland aan het water voor grote economische voorspoed. Een aantal eeuwen later zorgden de Zuiderzeewerken voor de bevestiging dat Nederlandse ingenieurs het water konden bedwingen. De watersnoodramp van 1953 toonde het tegendeel echter aan. De ramp gaf Nederlandse experts in de decennia erna de vrijheid om oplossingen te bedenken die Nederland voor de komende eeuwen zouden beschermen tegen de bedreiging vanaf zee. In dezelfde jaren van groei na de 2<sup>e</sup> wereldoorlog wordt Nederland volgebouwd met woningen, kantoren en infrastructuur. Het overstromingsrisico steeg hierdoor aanmerkelijk. De kans op overstromen bleef gelijk, maar de gevolgen ervan werden vele malen groter. De economische groei van die tijd zorgde echter voor een onbezorgde stemming over de dreiging van het water. Het onderhoud aan dijken was verwaarloosd en de besluitvorming van dijkversterkingsprojecten vertraagd. Het optimisme over de bedwingbaarheid van het water verdween als gevolg van de dreigende overstromingen in 1993 en 1995 waarbij 200.000 bewoners uit het Rivierengebied in korte tijd werden geëvacueerd. Het paradigma van 'vechten tegen water' veranderde na 1995 in 'leven met water'. Men erkende dat er een grens was aan het beheersen van het water (van Buuren, 2006). Projecten als Ruimte Voor De Rivier geven invulling aan dit veranderend perspectief. De inpassing van watergerelateerde vraagstukken samen met andere ruimtelijke functies krijgt hierdoor steeds meer aandacht. Tegelijkertijd zorgen onzekerheden over de mogelijke veranderingen van het klimaat ervoor dat de aandacht voor waterveiligheid onverminderd groot blijft. Het rapport van de commissie Veerman uit 2008 geeft hieraan uiting en richt zich veel meer op technische oplossingen dan op de bestuurlijke inpassing. De bovenstaande ontwikkeling laat zien dat het watersysteem de samenleving dus steeds confronteert met een nieuwe (onvoorspelbare) problematiek. Dit zorgt er ook voor dat het denken over de waterproblematiek gekenmerkt wordt door tegenstelling en door veranderingen van paradigma.

### **2.9 Contextspecifieke kenmerken van de watersector**

Op basis van de bovenstaande beschrijving van de watersector wordt een aantal kenmerken benoemd die specifiek zijn voor projecten, processen en programma's in de watersector in tegenstelling tot andere sectoren.

- Waterveiligheid is in Nederland primair de verantwoordelijkheid van het publieke domein, het private domein speelt hierin geen rol.
- De aanwezigheid van een sectorale en watersysteem gerichte bestuurslaag, de Waterschappen
- Kosten en baten zijn moeilijk te bepalen door de lange tijdshorizon en onzekerheden over de omvang van kosten en baten.
- Het watersysteem is dynamisch en onvoorspelbaar. Dit leidt tot voortdurende veranderingen in het denken over water in de Nederlandse cultuurhistorie.

## **2.10 Positionering van de watersector in complexe sociale systemen**

De beschikbare theorie wordt benut om de watersector te beschouwen in de context van besluitvorming in een complex sociaal systeem. De specifieke kenmerken van de watersector uit paragraaf 2.9 dienen hierbij als vertrekpunt.

In Nederland wordt waterveiligheid primair gezien als de verantwoordelijkheid van het publieke domein en als een collectief goed. Vanuit deze perceptie is het dat de overheid ordenend en sturend optreedt. Tegelijkertijd is er de perceptie dat het watersysteem zich niet laat sturen of voorspellen. Dit leidde in Nederland tot een verandering van paradigma en tot het inzicht om water dan maar de ruimte te geven. De overheid geeft hieraan invulling door het nationaal bestuursakkoord water. Dit paradigma zorgt er echter ook voor dat water veel meer een ruimtelijk thema wordt. Denk aan de waterberging in de stad, of aan de overloopgebieden in het rivierengebied. De overheid zit hiermee in een lastige spagaat. Moet het zich beroepen op de urgentie van de waterproblematiek en sterk ordenend optreden? Of moet de overheid in zoeken naar doelvervlechting en verbindingen met andere systemen? De verschillende plannen van de overheid laten deze spagaat duidelijk zien. De plannen van de commissie Veerman richten zich sterk op ordening en sturing en beroepen zich op de urgentie van de klimaatverandering. Maar juist het wereldwijde klimaat en de verandering daarvan, kan worden getypeerd als een complex systeem. Dit vraagt veel meer om adaptief vermogen door variëteit aan te brengen in oplossingsrichtingen en door het uitstellen van keuzen, dan om sturend handelen. Anderzijds richt het programma Ruimte voor de Rivier zich veel meer op verbindingen met andere systemen en sectoren. De aanwezigheid van een extra bestuurslaag in de watersector maakt het hierbij niet makkelijker. Het toetreden van een extra actor zorgt tenslotte voor extra complexiteit, bijvoorbeeld door institutionele onzekerheden of doordat het vervlechten van schaalniveau's moeilijker wordt. Zoals uit de theorie blijkt is het ordenen van een complex systeem met zoveel verschillende actoren een illusie en moet gezocht worden naar verbindingen op inhoud en tussen verschillende schaalniveau's. Aangezien waterveiligheid het domein is van de publieke sector, zou juist de private sector hier een rol in kunnen spelen. De onzekerheden over de omvang van kosten en baten en de lange tijdshorizon vormen hierbij een obstakel. Door goede vervlechting van doelen en door negotiated knowledge kunnen dergelijke obstakels worden overkomen.

## **2.11 Besluitvorming: Sneller en Beter**

De doelstelling van het rapport van Elverding is snellere en betere besluitvorming. In deze paragraaf wordt geprobeerd antwoord te geven op de vraag: wat is nu precies snelle en goede besluitvorming?

Voor de deelnemers aan een besluitvormingsproces is er sprake van goede en snelle besluitvorming wanneer de procesuitkomst hen bevalt en wanneer de vooraf gewenste doorlooptijd niet wordt overschreden. Een deelnemer aan een besluitvormingsproces is dus tevreden met de uitkomst van dit proces wanneer de vooraf gekozen doelstelling wordt behaald. Deze doelstelling kan zowel betrekking hebben op de kwaliteit (het procesresultaat), als op snelheid van het proces. Snelle en goede besluitvorming is dus afhankelijk van de vooraf gekozen 'aanvliegroute' van de verschillende actoren. Hier staat tegenover dat een goed procesresultaat of korte doorlooptijd voor verschillende belanghebbenden anders kan worden ervaren. De snelheid en kwaliteit van besluitvorming kunnen door verschillende belanghebbenden anders kunnen worden gepercipieerd. Bij onderzoek naar snelle en goede besluitvorming zijn de percepties van de belanghebbenden dan ook van belang.



Behalve aan de percepties van deelnemers kan snelle en goede besluitvorming ook worden afgemeten aan andere indicatoren. Denk bijvoorbeeld aan kostenoverschrijdingen of budgetwijzigingen, aan maatschappelijk draagvlak of maatschappelijke onrust en aan de aanwezigheid van politieke dynamiek. De achterliggende oorzaken voor een verschil in percepties, voor politieke dynamiek of voor maatschappelijke onrust worden beschreven door de theoretische concepten in paragraaf 2.5 (Teisman (2005), Koppenjan en Klijn (2004) en Van Buuren (2006)). Om snelle en goede besluitvorming te kunnen conceptualiseren zijn deze concepten dus van belang. Wat alle theoretische concepten met elkaar gemeen hebben is dat de begrippen snelheid en kwaliteit van besluitvorming met elkaar samenhangen. Dit is in het onderstaande overzicht weergegeven door tijd en kwaliteit met elkaar te vergelijken:

#### *Te veel druk op tijd*

Wanneer een van de actoren het proces wil versnellen dan leidt dat tot een zwakkere onderhandelingspositie van die actor omdat hij afhankelijk wordt van overige actoren. Deze actor zal zijn inhoudelijke ambities dus minder kunnen realiseren. Een dergelijke druk op het proces kan leiden tot een verarming van de besluitvorming (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) en van de kwaliteit van het eindresultaat.

#### *Te weinig druk op tijd*

Te weinig druk op tijd betekent bijvoorbeeld dat de frequentie in de ontmoetingen te laag is of dat de resultaatgerichtheid van de overleggen laag is. Het leidt tot ad hoc bijeenkomsten en eindeloze discussies en daarmee eveneens tot een inhoudelijke verarming van het procesresultaat.

#### *Te veel druk op kwaliteit*

Wanneer een van de actoren zich te veel focust op de kwaliteit van het eindresultaat dan komt de samenhang en de kans op gemeenschappelijke meerwaarde in gevaar. De focus komt te liggen op inhoudelijke oplossingen in plaats van op een open eindresultaat. Het leidt uiteindelijk tot verarming van de besluitvorming en daarmee uiteindelijk tot vertraging.

#### *Te weinig druk op kwaliteit*

Te weinig druk op de kwaliteit betekent eigenlijk dat er geen urgent probleem is. Het leidt tot vluchtige ideeën en weinig resultaatgericht overleggen. De voortgang zal daarmee beperkt zijn en de periode van initiatief tot realisatie (als die er komt) lang.

Samenvattend blijkt uit het bovenstaande overzicht dat voor snelle en goede besluitvorming een balans moet worden gevonden tussen snelheid en kwaliteit. De commissie Elverding doet dit bijvoorbeeld door zowel inhoudelijke aanbevelingen als procesmatige aanbevelingen te doen. Daarnaast laat het bovenstaande overzicht zien dat een focus op snelheid leidt tot een verarming van het resultaat. Het is dus van belang te weten vanuit welke aanvliegroute de verschillende partijen aan het besluitvormingsproces zijn begonnen. Om snelle en goede besluitvorming ideaaltypisch te kunnen beschrijven zijn concepten beschikbaar, zoals dat van Teisman (2005), Koppenjan en Klijn (2004) en Van Buuren (2006). Om vast te kunnen stellen of er sprake is van snelle en goede besluitvorming is alleen een ideaaltypische beschouwing echter niet voldoende. De perceptie van de deelnemers aan het besluitvormingsproces kan tenslotte afwijken van datgene wat ideaaltypisch wordt vastgesteld.

## **3 Methodologische verantwoording**

### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de opzet en methodologie van het onderzoek. In paragraaf 3.2 wordt de onderzoeksmethodiek toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de geselecteerde cases. In paragraaf 3.4 en 3.5 wordt de herkomst en de validiteit van het onderzoeksmateriaal beschreven. Paragraaf 3.6 bevat een empirische afbakening. In de paragrafen 3.7 en 3.8 wordt de theorie uit hoofdstuk 2 vertaald naar meetbare indicatoren en wordt het conceptueel model toegelicht.

### **3.2 Onderzoeksmethodiek**

De moderne wetenschap kent twee hoofdrichtingen: de empirisch-analytische en de interpretatieve beoefening van wetenschap (Hakvoort, 1996). Het belangrijkste onderscheid tussen empirisch-analytisch onderzoek en interpretatief onderzoek is de opvatting van de werkelijkheid: terwijl empirisch-analytisch onderzoek probeert de werkelijkheid van buiten af te registreren, tracht interpretatief onderzoek vooral het perspectief van de betrokkenen te begrijpen. Een andere dimensie waarlangs onderzoek kan worden getypeerd is het onderscheid tussen individualistisch onderzoek en structuralistisch onderzoek. Individualistisch onderzoek probeert de werking van complexe systemen te verklaren uit de eigenschappen van de samenstellende delen (de individuen). Structuralistisch onderzoek richt zich op de structuren of instituties en gaat er vanuit dat het geheel meer is dan de som der delen (Hakvoort, 1996). Dit onderzoek richt zich op variabelen of fenomenen die niet direct tastbaar zijn. De variabelen zijn bijvoorbeeld zichtbaar als perceptie of als strategie. De onderzoeker probeert de werkelijkheid te bestuderen door de ogen van degene die hij bestudeert. Er is daarmee sprake van een interpretatieve onderzoeksbenadering. Het onderzoek richt zich in dit geval niet op structuren en instituties, maar op de individuen hierin. Er is dan ook sprake van een individualistisch interpretatieve onderzoeksbenadering.

Meer specifiek kan het type onderzoek worden vastgesteld door te kijken naar de probleemstelling van het onderzoek. Beschrijvende probleemstellingen bevatten termen als wie, wat, waar en hoe. Verklarende probleemstellingen vragen naar het waarom of het waartoe van knelpunten. Voorwaarde voor een gedegen onderbouwde beantwoording van verklarende vragen is overigens allereerst de beantwoording van de beschrijvende vragen (Hakvoort, 1996). Dit onderzoek richt zich op de betekenis van Elverding voor snelle en goede besluitvorming in de watersector. Beantwoording van de verklarende 'waarom-vraag' is hierbij niet de hoofddoelstelling. Er is dan ook sprake van een beschrijvend onderzoek. Om antwoord te geven op de beschrijvende probleemstelling wordt gekozen voor een casestudie. Hierbij is het van belang te realiseren dat één of een aantal cases namelijk specifieke kennis opleveren, die vooral terugslaat op de onderzoeksobjecten. Door de uitkomsten van de casestudie te koppelen aan reeds bestaande theorieën kunnen echter meer generieke uitspraken worden gedaan. De casestudie biedt dus wel theoretisch generaliserende mogelijkheden (Hakvoort, 1996). De onderzoeksuitkomsten van dit onderzoek zijn echter contextgebonden hetgeen de representativiteit beperkt. Anderzijds is niet de bedoeling van dit onderzoek om tot wetmatige uitspraken of causale verbanden te komen, maar veel meer tot begrip van een complexe situatie.

### 3.3 Casuselectie

De sterke contextgebondenheid van casestudies en de daarmee samenhangende discussies over de betrouwbaarheid en validiteit van casestudies, vragen om een onderbouwde selectie van de casussen. De casus moet bijdragen aan de doelstelling en ambities van het onderzoek. Namelijk het vaststellen van de betekenis van de aanbevelingen van Elverding voor besluitvorming in de watersector. Vanuit deze doelstelling spreekt de wens dat er sprake moet zijn van een procesmatige aanpak van de besluitvorming en van een project in de watersector. Binnen deze kaders moet er sprake zijn van diversiteit om de betrouwbaarheid van de uiteindelijke generalisaties te vergroten. Deze diversiteit heeft betrekking op het procesarrangement, de betrokken actoren en domeinen en de inhoudelijke complexiteit. Uiteindelijk is gekozen voor de volgende drie cases:

- Urban Flood Management Dordrecht
- Dijkverlegging Lent
- Zandmotor voor de Delflandse kust

De gemeente Dordrecht heeft voor de ontwikkeling van de wijk Stadswerven de ambitie om een aanpak te ontwikkelen waarbij rekening wordt gehouden met extreem hoge waterstanden en het (deels) onder (laten) lopen van deze gebieden. Het project Urban Flood Management (UFM) heeft tot doel hiervoor de noodzakelijke kennis te ontwikkelen. Behalve dat het overstromingsrisico als ontwerpvariabele wordt meegenomen, worden voor deze lokatie ook andere kwaliteitsdoelstellingen gehanteerd zoals een aantrekkelijk woon- en leefmilieu. Het project Urban Flood Management ontwikkelt methoden voor het beoordelen en beheren van (rest)risico's van overstromingen en deze te integreren in stedelijke ontwikkeling. Na een periode waarin in de luwte kennis is ontwikkeld heeft de gemeenteraad van Dordrecht in 2006 besloten het UFM project te adopteren als concept voor de daadwerkelijke ontwikkeling van stadswerven.

Om de flessenhals in de rivier de Waal te verwijderen is in de PKB Ruimte voor de Rivier de dijkteruglegging Lent opgenomen. In 2006 heeft de Tweede Kamer besloten tot een dijkverlegging bij Lent als onderdeel van het landelijke programma Ruimte voor de Rivier. Voorafgaand aan dit besluit hebben de bewonersgroep Lent en de gemeente Nijmegen geprobeerd de Tweede Kamer te overtuigen dat het zogenaamde dorpsalternatief beter is dan de dijkteruglegging. Uiteindelijk is hiermee niet ingestemd, wel heeft de gemeente Nijmegen een aantal voorwaarden verbonden aan de verdere uitwerking van de planstudie voor het project. In april 2008 is de overeenkomst tussen het Rijk en de gemeente getekend. In de loop van 2008 zijn de voorbereidingen voor het dijkverleggingsplan, de milieueffectrapportage (MER) en het bestemmingsplan van start gegaan.

De Zandmotor is een oplossing om kustsuppletie in de toekomst efficiënter uit te kunnen voeren en tegelijkertijd meer ruimte voor natuur en recreatie te creëren. Met de Zandmotor wordt ingespeeld op veranderingen van het klimaat, waardoor in de toekomst meer moet worden gesuppleerd. Daarnaast wordt invulling gegeven aan de innovatiewensen van de commissie Veerman en aan de plannen van de Provincie Zuid Holland voor de ontwikkeling van de Delflandse kust. De plannen voor een Zandmotor werden vastgelegd in de watervisie van Huizinga en in april 2008 volgde het startschot door het tekenen van een ambitieovereenkomst tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Provincie Zuid Holland voor de uitvoering van een pilot.

De dijkverlegging Lent en de Zandmotor volgen een traditioneel procesarrangement, maar bevinden zich beiden in een ander stadium van besluitvorming. Voor UFM is de MER procedure niet van toepassing. De drie projecten bevinden zich in verschillende domeinen van de watersector, maar voor alle projecten geldt dat er onzekerheid bestaat over de beschikbare kennis. Met name UFM en Zandmotor worden daarbij als technisch innovatief bestempeld. Tot slot is er sprake van verschillende schaalniveau's waarop de projecten zich afspelen. Daarmee variëren ook de betrokken partijen sterk. Lent kenmerkt zich door sterke betrokkenheid van burgers en belanggroeperingen. De Zandmotor speelt zich op een hoger schaalniveau af en het UFM project kenmerkt zich door sterke betrokkenheid van de markt.

### **3.4 Onderzoeksmateriaal**

Als bronnen voor het casestudie onderzoek is gebruikt gemaakt van literatuur en van interviews. De literatuur is verkregen via internet, was al in eigen bezit of is via de respondenten verstrekt. De interviews waren gesprekken van ongeveer een uur en zijn gevoerd aan de hand van een vragenlijst. De vragen hebben betrekking op de procesgang in de cases en op de bijdrage van de commissie Elverding aan de besluitvorming in de case. De vragenlijst is te vinden in Bijlage 1. Bij de keuze voor de respondenten is geprobeerd zoveel mogelijk direct betrokken belanghebbenden te spreken. Dit is niet altijd gelukt. Aangezien de cases sterk van karakter verschillen (betrokken bestuursniveau's, mate van innovativiteit), varieert ook de achtergrond van de respondenten. In alle gevallen is tenminste de betrokken projectleider van de initiatiefnemer gesproken. De overige respondenten zijn gekozen op basis van het advies van de voorgaande respondent. De verslagen van de interviews zijn gegeven in Bijlage 2.

### **3.5 Validiteit en betrouwbaarheid**

De validiteit van het onderzoek is de mate waarin op basis van de geanalyseerde gegevens per case zich uitspraken laten formuleren (Hakvoort, 1996). Voor wat betreft validiteit is kwalitatief onderzoek afhankelijk van de presentatie van informatie door de onderzoeker en de manier waarop de lezer geleid wordt naar het begrijpen van het onderzoeksonderwerp. Dit kan worden verbeterd door bijvoorbeeld voorafgaand aan het onderzoek een patroon te voorspellen, zodra dit patroon wordt herkend, wint de theorie aan geloofwaardigheid (Hakvoort, 1996). Een dergelijke aanpak is voorafgaand aan dit onderzoek niet expliciet gevolgd. De interne validiteit van de uitspraken die naar aanleiding van de analyse worden gedaan, neemt ook toe als de methodologie wordt toegepast op meer dan één casus. Hiervan is in dit geval wel sprake. De betrouwbaarheid, ofwel de consistentie of stabiliteit van de meting, wordt verhoogd bijvoorbeeld door het gebruik van meerdere bronnen van gegevens (triangulatie), het werken met een onderzoeksprotocol en goede verslaglegging van het onderzoek. De bovenstaande aanbevelingen zijn in dit onderzoek impliciet gevolgd. Voldoende betrouwbaarheid en validiteit leidt uiteindelijk tot voldoende generaliseerbaarheid. Ofwel de mate waarin een verklarende theorie van toepassing is buiten de gevallen waarnaar geen onderzoek is verricht (Hakvoort, 1996).

### 3.6 Empirische afbakening

De empirische studie wordt afgebakend door de cases, de rondes en de deelnemers die worden onderzocht. In de onderstaande tabel is per case weergegeven welke rondes worden onderzocht, welke deelnemers relevant zijn en welke deelnemers zijn geïnterviewd.

Case	Ronden	Deelnemers	Geïnterviewd
Dijkteruglegging Lent	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Achter de schermen (2000-2002)</li> <li>• Weerstand en dynamiek (2002-2005)</li> <li>• Uitwerking van de plannen (2007 – 2008)</li> </ul>	Bewoners	Ja
		Rijkswaterstaat	Ja
		Provincie Gelderland	Ja
		Gemeente Nijmegen	Ja
		Waterschap Rivierenland	Nee
		Regio Knooppunt Arnhem Nijmegen	Nee
Zandmotor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot een ambitieovereenkomst (2003-2008)</li> <li>• Uitwerken van ambities (2008-2010)</li> </ul>	Rijkswaterstaat	Ja
		Provincie Zuid Holland	Nee
		Gemeenten Den Haag, Rotterdam, Westland	Nee
		Hoogheemraadschap Delfland	Nee
		Kennispartijen	Ja
Urban Flood Management	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onafhankelijke arena's (2002-2007)</li> <li>• Gezamenlijk optrekken (2007-2010)</li> </ul>	Gemeente Dordrecht	Ja
		Kennispartijen	Ja
		Ontwikkelaars	Nee
		DG Water	Ja

**Tabel 3.1: Uitgevoerde interviews**

De empirische studie laat een aantal zaken buiten beschouwing. Allereerst wordt niet benoemd vanuit welke doelstelling het besluitvormingsproces in de cases is gestuurd (snelheid, kwaliteit of beiden). Wanneer dit gegeven bekend is, kan worden vastgesteld waarom bepaalde aanbevelingen van Elverding niet zijn toegepast. Wanneer bijvoorbeeld wordt gestuurd op tijd, ligt een brede verkenningsfase niet voor de hand. De bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming in de case kan daarmee met meer nauwkeurigheid worden vastgesteld. Vanwege een beperkte hoeveelheid beschikbare informatie is ervoor gekozen dit niet verder uit te werken. Tot slot wordt geen onderscheid gemaakt in hoeverre de aanbevelingen van Elverding in de cases bijdragen aan de snelheid of juist aan de kwaliteit van de besluitvorming. Om dit onderscheid te kunnen maken is meer informatie vanuit de cases noodzakelijk. Bovendien wordt de output van het empirische gedeelte daarmee zodanig groot dat goede analyse niet langer mogelijk is.

### 3.7 Operationalisering

Voor het operationaliseren van de theoretische benaderingen is gebruik gemaakt van de volgorde van definiëren, indiceren en operationaliseren (Hakvoort, 1996). Begrippen uit de theorie worden zo nauwkeurig mogelijk beschreven, vervolgens is gekeken op welke manier daaraan indicatoren te verbinden zijn. Voor deze indicatoren worden waarnemingsvragen opgesteld. Met de operationalisering wordt daarmee een bril gevormd waarmee vanuit verschillende invalshoeken gekeken kan worden naar de empirie. In dit onderzoek worden de volgende afhankelijke variabelen verklaart:

- Snelle en goede besluitvorming;
- Toepassing van Elverding;
- Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming.

*Snelle en goede besluitvorming*

Om een oordeel te kunnen geven over ‘snelle en goede besluitvorming’ wordt gebruik gemaakt van twee onafhankelijke variabelen (1) de perceptie van de deelnemers aan het besluitvormingsproces over snelheid en de kwaliteit van de besluitvorming en (2) van de ideaaltypische beschrijving van snelle en goede besluitvorming volgens de theorie van Koppenjan en Klijn (2004). Voor invulling van de perceptie van de actoren over snelle en goede besluitvorming worden twee indicatoren gebruikt, namelijk kwaliteit en snelheid. De indicatoren zijn de uitingvorm van de onafhankelijke variabele. Om de operationalisering bruikbaar te maken in de empirie is een categorisering van de indicatoren noodzakelijk. Beide indicatoren worden gewaardeerd op een tweepunts-schaal met hoog en laag. ‘Hoog’ wil in dit geval zeggen dat de actor de perceptie heeft dat de kwaliteit of de snelheid van de besluitvorming hoog is. Dit is in de onderstaande tabel weergegeven.

Onafhankelijke variabele	Indicator	Waardering
perceptie van de deelnemers	Kwaliteit	Hoog
		Laag
	Snelheid	Hoog
		Laag

**Tabel 3.2: Perceptie van snelle en goede besluitvorming**

Snelle en goede besluitvorming kan volgens de theorie van Koppenjan en Klijn (2004) bestaan bij optimale invulling van een drietal onafhankelijke variabelen: management van de inhoud, management van het proces en management van instituties. Per onafhankelijke variabele is een aantal indicatoren benoemd. Per indicator is zijn twee categorieën benoemd. Positief wil hierbij zeggen dat de betreffende indicator in de empirie goed wordt toegepast. Negatief wil hierbij zeggen dat de nadruk ligt op het zoeken naar orde in een systeem dat niet te ordenen is. Een negatieve beoordeling betekent dat de focus op deze indicator leidt tot verarming van de besluitvorming. Wanneer er vanuit de interviews geen informatie beschikbaar is wordt het oordeel ‘onbekend’ gegeven. Wanneer een bepaalde indicator niet van toepassing is wordt het oordeel ‘niet van toepassing’ gegeven. In de onderstaande tabel zijn de indicatoren van snelle en goede besluitvorming weergegeven en positief en negatief gecategoriseerd. De indicatoren en categorieën zijn afkomstig uit Koppenjan en Klijn (2004).

<b>Onafhankelijke variabele</b>	<b>Indicator</b>	<b>Positief</b>	<b>Negatief</b>
Management van inhoud	Doelvervlechting en winstkansen	Zoek naar doelvervlechting en winstkansen	Focus op correcte wetenschappelijke analyse van probleem
	Geleidelijk trechteren	Gebruik een inhoudelijk startpunt zonder vroegtijdige fixatie op oplossingen	Stapsgewijze ordening van het proces gescheiden door testmomenten
	Adaptief vermogen	Zoek naar gezamenlijk cognitief leren, inhoudelijke variëteit en negotiated knowledge	Uitwerken van een oplossing gebaseerd op analyse
Management van proces	Samenwerking	Focus op samenwerking door alert te zijn op opportunistisch gedrag fragmentatie en dynamiek	Focus op de acceptatie van voorstellen, inhoudelijke kwaliteit en politieke steun
	Schakelen tussen oplossing en probleem	Parallel schakelen van oplossingen en probleem en doelbepaling	Verkleinen van het aantal partijen
	Betrekken van juiste partijen	Betrekken van partijen gebaseerd op interesse	Betrekken van partijen gebaseerd op expertise en competentie
	Resultaatgerichte werkvorm	Zoek naar interactie door koppelingen en gezamenlijke spelregels	Combineren van competenties en middelen bij een partij
Management van instituties	Verbindend vermogen en schaalvervlechting	Zoek naar institutionele verbanden tussen actoren, sectoren en domeinen met als doel een meer integrale benadering	Verminderen van afhankelijkheden door versimplificeren van regels en scheiden van taken en verantwoordelijkheden
	Passende sturing	Herzien van afhankelijkheden gebaseerd op de integrale benadering van het probleem	Versterken van centraal leiderschap

**Tabel 3.3: Snelle en goede besluitvorming volgens Koppenjan en Klijn**

Aan de hand van de bovenstaande onafhankelijk variabelen wordt een oordeel gegeven of er sprake is van 'snelle en goede besluitvorming'. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de onderstaande categorisering.

Besluitvorming	Snelheid hoog	Snelheid laag
Kwaliteit hoog	Hoge kwaliteit hoge snelheid	Hoge kwaliteit lage snelheid
Kwaliteit laag	Lage kwaliteit hoge snelheid	Lage kwaliteit lage snelheid

**Tabel 3.4: Beoordeling van snelle en goede besluitvorming**

Bij de beoordeling is er sprake snelle en goede besluitvorming wanneer alle actoren de besluitvorming percipiëren als snel en goed en wanneer er meer indicatoren positief in plaats van negatief worden beoordeeld. Er is sprake van lage kwaliteit en hoge snelheid wanneer de meerderheid van de actoren dit percipiëren en wanneer de inhoudelijke indicatoren als negatief en de procesmatige indicatoren als positief worden beoordeeld. Er is sprake van hoge kwaliteit en lage snelheid wanneer de meerderheid van de actoren dit percipiëren en wanneer de inhoudelijke indicatoren als positief en de procesmatige indicatoren als negatief worden beoordeeld.

### *Toepassing van Elverding*

De variabele die wordt onderzocht is de toepassing van de aanbevelingen van de commissie Elverding. De aanbevelingen worden optimaal toegepast wanneer een aantal onafhankelijke variabelen wordt ingevuld: verbeteringen in de bestuurscultuur en voorbereiding, verbeteringen in het besluitvormingsproces en verbeteringen in de juridische sfeer. Per onafhankelijke variabele is een aantal indicatoren benoemd als uitingsvorm van de onafhankelijke variabele. Om de operationalisering bruikbaar te maken is een categorisering van de indicatoren noodzakelijk. In de onderstaande tabel is per indicator aangegeven welke categorieën worden herkend. Positief wil hierbij zeggen dat de betreffende indicator in de empirie goed wordt toegepast, negatief betekent dat de indicator niet of niet goed wordt toegepast. Bij de verdere uitwerking is sprake van een positief oordeel wanneer een aanbeveling door de geïnterviewde personen is benoemd als zijnde van toepassing. Wanneer de aanbeveling specifiek is benoemd als zijnde niet van toepassing wordt een oordeel negatief gegeven. Wanneer er vanuit de interviews geen informatie beschikbaar is, wordt het oordeel 'onbekend' gegeven. Wanneer een bepaalde indicator in een projectfase nog niet aan de orde is, wordt het oordeel 'niet van toepassing' gegeven.

In de onderstaande tabel zijn de indicatoren van de toepassing van Elverding weergegeven en positief en negatief gecategoriseerd.



<b>Onafhankelijke variabele</b>	<b>Indicator</b>	<b>Positief</b>	<b>Negatief</b>
Verbeteringen in bestuurscultuur en voorbereiding	Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	De projecteigenaar (bestuurder of topambtenaar) is verantwoordelijk voor de kwaliteit en snelheid van het proces.	Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit en snelheid van het proces.
Verbeteringen in de verkenningsfase	Kostenraming	Ven W moet vanaf de verkenning uitgaan van kostenramingen die rekening houden met draagvlak voor de oplossing	V en W houdt geen rekening met draagvlakoplossingen in de kostenraming
	Ruime participatie	Er is sprake van eerdere en ruimere participatie van betrokkenen	In een vroeg stadium is de participatie beperkt
	Gebiedsgerichte benadering	Er is sprake van een Gebiedsgerichte benadering	Er is sprake van een sectorale en lokale benadering
	Termijnen van inspraak	De termijnen zijn niet vrijblijvend	De termijnen worden overschreden
	Voorkeursbesluit	De verkenningsfase wordt afgesloten met een helder voorkeursbesluit	De verkenningsfase wordt afgesloten met een onduidelijk besluit of met een besluit over meerdere alternatieven
	Weging van effecten	Effecten worden op hoofdlijnen gewogen op basis van inschattingen, eenvoudige berekeningen en vuistregels	Effecten worden gewogen op basis van gedetailleerd onderzoek
Verbeteringen in de planuitwerkingsfase	Alternatieven	Er wordt maar één alternatief Onderzocht	Er worden meerdere alternatieven onderzocht
	Gebruik doelvoorschriften	Het voorkeursbesluit wordt uitgewerkt met doelvoorschriften en minder onderzoek, minder details en minder partijen	Het voorkeursonderzoek wordt gedetailleerd uitgewerkt
	Opleveringstoets	Introductie van een opleveringstoets en definitieve bepaling van in te zetten maatregelen	Na oplevering worden effecten niet meer getoetst en maatregelen aangepast
Verbeteringen in de juridische sfeer	Termijnen van besluiten	Inkorting van de termijn waarop de RvS beslist over beroepen tegen een tracébesluit van twaalf naar zes maanden	De termijn waarop de RvS besluit blijft onveranderd
	Beroepsmogelijkheden	Inperking van de beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling over het tracébesluit.	De beroepsmogelijkheden blijven onveranderd

**Tabel 3.5: Conceptualisering en categorisering van Elverding**

### *Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming*

De variabele die wordt onderzocht is de bijdrage van de aanbevelingen van de commissie Elverding aan snelle en goede besluitvorming. De bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming wordt geverifieerd en gefalsificeerd door per aanbeveling vast te stellen of deze heeft bijgedragen aan snelle en goede besluitvorming. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verificatie en falsificatie:

#### *Verificatie*

- Door toepassen Elverding ging het snel en goed
- Door niet toepassen Elverding ging het langzamer en minder goed

#### *Falsificatie*

- Door toepassen Elverding ging het langzamer en minder goed
- Door niet toepassen van Elverding ging het snel en goed

Er wordt vanuit gegaan dat een aanbeveling van Elverding bijdraagt aan snelle en goede besluitvorming, dat een aanbeveling niet bijdraagt aan snelle en goede besluitvorming of dat de bijdrage contraproductief is. Voor deze score worden de volgende criteria gehanteerd:

<b>Verificatie-falsificatie</b>	<b>Bijdrage</b>	
Door toepassen Elverding ging het snel en goed	Bijdrage	■
Door niet toepassen Elverding ging het langzamer en minder goed		
Door toepassen Elverding ging het langzamer en minder goed	Contraproductieve bijdrage	■
Door niet toepassen Elverding ging het snel en goed		
Door toepassen Elverding ging het noch sneller en beter noch langzamer en minder goed	Geen bijdrage	■
Door niet toepassen Elverding ging het noch sneller en beter noch langzamer en minder goed		

**Figuur 3.1: Bijdrage Elverding**

De bijdrage van de aanbeveling aan snelle en goede besluitvorming wordt vastgesteld op basis van de interviews. Wanneer een aanbeveling niet van toepassing is voor een bepaalde ronde, dan wordt er geen score toegekend.

### 3.8 Conceptueel model

Het empirische deel van de studie begint met een analyse van de case vanuit het rondemodel. Hierbij wordt de procesgang onderverdeeld in min of meer chronologische ronden. Per ronde kunnen actoren, percepties, strategieën of middelen veranderen. Hierdoor verandert ook de richting van de procesgang. Deze beschrijving biedt ook het fundament voor de verdere analyse. De analyse bestaat uit drie stappen.

#### *Stap 1. Snelle en goede besluitvorming*

In stap 1 wordt op basis van de indicatoren uit de operationalisering per case vastgesteld of er sprake is van snelle en goede besluitvorming.

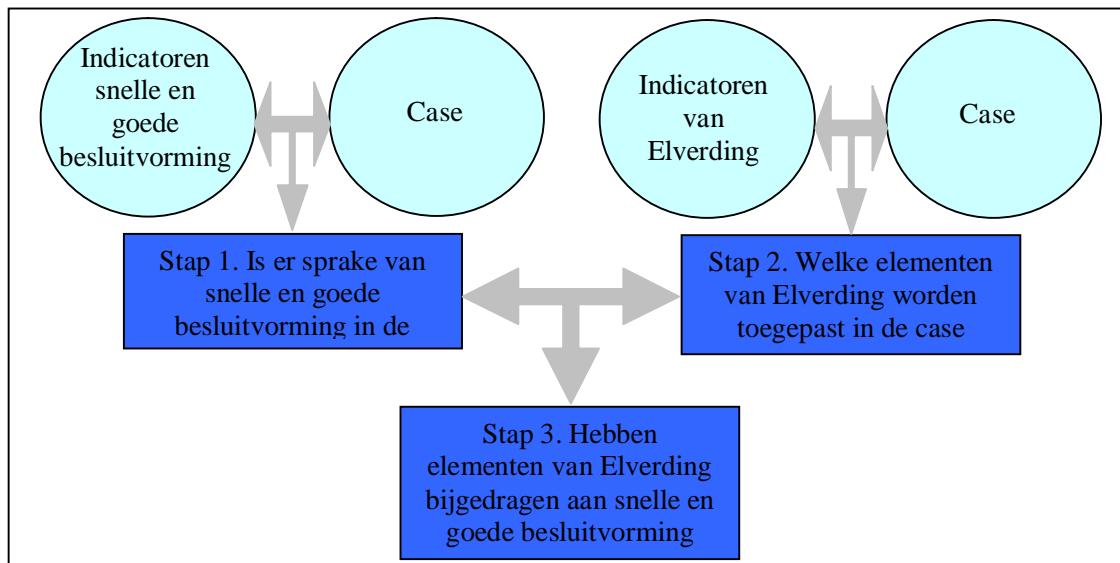
#### *Stap 2. Toepassing van Elverding*

In stap 2 wordt vastgesteld in hoeverre de aanbevelingen van de commissie Elverding zijn toegepast.

#### *Stap 3. Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming*

Op basis van stap 1 en 2 kan tot slot worden vastgesteld of elementen van Elverding hebben bijgedragen aan snelle en betere besluitvorming.

De drie cases vormen uiteindelijk de basis voor een onderbouwde conclusie over de betekenis van Elverding voor de watersector. Deze betekenis wordt in het hoofdstuk conclusies getoetst aan de contextspecifieke kenmerken van de watersector. Het conceptuele model is in de onderstaande figuur schematisch weergegeven.



**Figuur 3.2: Conceptueel model**

## 4 Dijkteruglegging Lent

### 4.1 Inleiding

De Waal bij Nijmegen heeft de vorm van een flessenhals waardoor het water in de rivier wordt opgestuwd. Dat is onder normale omstandigheden geen probleem, maar bij een extreme rivierafvoeren wordt opstuwing steeds hoger en de stroomsnelheid steeds groter. Na de hoogwaters van 1995 en 1996 werd besloten dat de Waal op meerdere plaatsen meer ruimte nodig had. De beleidslijn Ruimte voor de Rivier komt al in 1996 uit en de PKB Ruimte voor de Rivier wordt vanaf 2000 ontwikkeld. De dijkteruglegging Lent wordt in februari 2000 voor het eerst genoemd, wanneer Staatssecretaris de Vries haar discussienota Ruimte voor de Rivier presenteert met daarin de dijkteruglegging als oplossing voor flessenhals problematiek bij Nijmegen. Tegelijkertijd is Nijmegen bezig uit te breiden naar de andere kant van de Waal rondom het dorp Lent (de Waalsprong). Een van de uitbreidingsplannen van de Waalsprong heeft betrekking op een buitendijks gebied dat tegenover het historische centrum van Nijmegen ligt. Nijmegen heeft daarnaast een wens om een tweede verbinding over de Waal te creëren om Nijmegen en de Waalsprong goed bereikbaar te houden. De huidige situatie is in de onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 4.1: Overzicht Lent

### 4.2 Ronde 1: Achter de Schermen

Na de presentatie van de discussienota Ruimte voor de Rivier in februari 2000 voert de staatssecretaris in maart overleg met de gemeente Nijmegen. Onderwerp van gesprek is de gronduitgave die Nijmegen op korte termijn wil doen in het kader van de bouw van de Waalsprong. Besloten wordt om samen met de gemeente Nijmegen en het Polderdistrict Betuwe een quickscan uit te voeren naar de mogelijkheden om hogere rivierafvoeren bij Nijmegen te kunnen verwerken. De gemeente Nijmegen wordt gevraagd de gronduitgifte uit te stellen zodat geen onomkeerbare situatie zou ontstaan. De ontwikkeling van de Waalsprong wordt daarmee tijdelijk stopgezet. In de quickscan worden twee by-pass alternatieven en een dijkteruglegging onderzocht. De dijkteruglegging komt hier uit als meest veilige en economische oplossing, mede rekeninghoudend met de ontwikkeling van de Waalsprong. In het volgende overleg stellen Verkeer en Waterstaat, de gemeente en Polderdistrict Betuwe de quickscan vast. Ze onderschrijven de dijkteruglegging daarmee als beste alternatief. De afspraak wordt gemaakt om

de dijkerugleggingsvariant nader uit te werken in een bestuurlijke taskforce. Deze taskforce doet onderzoek naar de mogelijkheden en gevolgen van de dijkeruglegging en probeert een afweging te maken tussen de noodzakelijke hoogwaterafvoer, de kosten en baten en de stedenbouwkundige invulling. De verkenning resulteert in een advies van mr. Brokx aan de Staatssecretaris in februari 2001. Dit wordt in het vervolg het advies Brokx genoemd. Op 20 september 2000 laat Staatssecretaris De Vries weten dat de bouw van de Waalsprong door kan gaan in combinatie met de dijkeruglegging. Nijmegen gaat hiermee akkoord vanwege het nationaal belang, maar stelt wel een aantal eisen aan de Staatsecretaris. In april 2002 wordt dit in een bestuursovereenkomst tussen Nijmegen, Verkeer en Waterstaat, Waterschap en Regio Knooppunt Arnhem Nijmegen vastgelegd. Het Rijk compenseert Nijmegen voor de ontstane schade en doet een eenmalige financiële bijdrage aan de gemeente Nijmegen voor een nieuwe oeververbinding over de Waal. De gemeente zal een MER opstellen voor de ontwikkeling van de Waalsprong en houdt hierin rekening met de dijkeruglegging.

Deze ronde kenmerkt zich doordat burgers en gemeenteraad niet of nauwelijks zijn betrokken. Er is vooral contact tussen het college van Nijmegen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierbij wordt al in een vroeg stadium gesproken over de dijkeruglegging als enig alternatief voor de commissie Brokx. Vanuit de gemeente Nijmegen heeft men vooral belang bij een snelle herstart van de Waalsprong in verband met de schadevergoeding voor de bouwstop en de nieuwe oeververbinding. De bovenstaande belangen zijn onder andere in de bestuurlijke overeenkomst van april 2002 vastgelegd.

### **4.3 Ronde 2: Dynamiek en weerstand**

Al in oktober 2000 wordt door de bewoners de eerste informatie bijeenkomst georganiseerd. Rond die tijd wordt door de oud hoogleraar Van Ellen een alternatief aangedragen. In dit alternatief wordt in de bestaande uiterwaard ruimte gevonden voor verdieping en uitlijning van de rivier. Dit alternatief wordt door de bewoners verder uitgewerkt in de Lentse Warande. In dit plan kan de Waalsprong in zijn oorspronkelijke vorm blijven bestaan. In november 2000 neemt de gemeenteraad van een motie aan voor onderzoek naar de Lentse Warande en ook de 2<sup>e</sup> kamer wil de Lentse Warande serieus onderzoeken. In maart 2001 blijkt uit onderzoek van Royal Haskoning dat de Lentse Warande geen meerwaarde heeft en voldoet aan de eis van 16.000 m<sup>3</sup>, maar niet aan 18.000 m<sup>3</sup>, zoals de dijkeruglegging. Een extra ruimtereservering is in het Van Ellen alternatief dus noodzakelijk voor toekomstige situaties. In November 2001 kiest de gemeenteraad van Nijmegen in geval van gelijkwaardigheid van de beide alternatieven voor het alternatief van de bewoners. De provincie Gelderland en Rijkswaterstaat geven ondertussen de voorkeur aan dijkeruglegging, vanwege de toekomstvastheid van de oplossing. Tegelijkertijd speelt een discussie tussen Provincie Gelderland en de gemeente over de besteding van de financiële compensatie door het Rijk. De gemeente wil een tweede oeververbinding, terwijl de provincie liever de A73 over de Waal wil doortrekken. Na de ondertekening van het convenant in april 2002, vragen de samenwerkende dorpsgroepen in Lent de gemeenteraad het akkoord met het Rijk over de dijkeruglegging te verwerpen. De maatschappelijke onrust die is ontstaan zorgt ervoor dat de belangengroeperingen in Lent worden betrokken bij het opstellen van de Startnotitie via een adviesgroep. Daarnaast wordt een bestuurlijke stuurgroep ingericht waarin bestuurders toezicht houden op de ontwikkeling van de dijkeruglegging en de mogelijke alternatieven. De startnotitie MER van Rijkswaterstaat wordt begin 2003 ter inzage gelegd. Hierin worden het plan Brokx en de Lentse Warande met elkaar vergeleken. In november 2004 wordt de reactie van de adviesgroep op de MER in een memo bij de MER weerlegd zonder terugkoppeling aan de adviesgroep. Dit leidt tot een vertrouwensbreuk. Na de vertrouwensbreuk trekt Lent de aandacht van kamerleden (van de vaste kamercommissie) waardoor de problematiek wordt

uitvergroot. Vanaf 2005 wordt de dijkteruglegging aan de PKB Ruimte voor de Rivier gekoppeld. Dat is in dat stadium een logisch besluit, aangezien de dijkteruglegging Lent het grootste Ruimte voor de Rivier project is. Lent zou als afzonderlijk project geen stand hebben gehouden voor de Raad van State. De koppeling aan de PKB betekent echter wel dat men gebonden is aan de procesgang volgens de PKB. De PKB deel 1 wordt in april 2005 gepubliceerd. Hierop komen zo'n 500 inspraakreacties binnen met betrekking tot de dijkteruglegging. Eind december 2005 verschijnt PKB deel 3, het definitieve standpunt van het kabinet. Hierop komen nog eens 350 inspraakreacties binnen. Ook de gemeenteraad van Nijmegen kiest intussen voor het alternatief dijkhandhaving als beste oplossing voor de flessenhalsproblematiek en dringt aan bij de staatssecretaris. En Provinciale Staten nemen in april 2006 een motie aan waarin zij uitspreken voor een zorgvuldige besluitvorming inzake Ruimte voor de Rivier en een verzoek doen om het alternatief Lentse Warande op een gelijkwaardige wijze te onderzoeken. De staatssecretaris zegt toe te kiezen uit twee gelijkwaardige alternatieven maar kiest uiteindelijk op advies van de projectgroep voor dijkteruglegging. Dit kabinetsstandpunt wordt vervolgens door het parlement behandeld. De Tweede Kamer stemt op 7 juli 2006 met de plannen in en de goedkeuring van de Eerste Kamer volgt op 19 december 2006.

Deze ronde kenmerkt zich door weerstand en dynamiek rondom de dijkteruglegging Lent. Vooral van de ongeveer 50 gezinnen van wie de woningen moeten worden gesloopt. De bevolking van Lent verenigt zich in meerdere actiegroeperingen en dan trekt ook de gemeenteraad van Nijmegen zich de problematiek aan, zet het college onder druk en spreekt zich uit voor het alternatieve plan. De bewoners en de gemeenteraad hebben het idee dat de dijkteruglegging, de Waalsprong en de tweede oeverbinding al zijn uitonderhandeld zonder hen daarin te kennen. Vanaf 2003 verbetert de communicatie en worden de bewoners betrokken in een adviesgroep en de bestuurders in een stuurgroep. De voorstanders van de dijkteruglegging creëren echter hiermee ook hun eigen weerstand. Het college van Nijmegen dat zich in 2002 door middel van een convenant uitspreekt voor dijkteruglegging, moet zijn mening later herzien. In 2005 geeft het college aan geen voorkeur uit te spreken en de besluitvorming via de PKB-procedure aan Rijkswaterstaat over te laten. De kans op doelvervloechting waar het college vanaf het begin op aanstuurt, komt op die manier niet in gevaar. De argumenten die vanuit de bewoners worden aangedragen tegen de dijkteruglegging hebben met name betrekking op de wettelijke grond van de toekomstige afvoer van 18.000 m<sup>3</sup>/s, over de kansen dat daadwerkelijk een afvoer van 18.000 m<sup>3</sup>/s kan optreden, de uitleg van het begrip robuustheid, de mogelijke kwelproblematiek van de dijkteruglegging en de kostenvergelijking van beide alternatieven. Bovenstaande argumenten worden met name bij de behandeling van de PKB in eerste en tweede kamer stevig bediscussieerd. De bewoners vragen in een aantal gevallen met name om zorgvuldigheid meer dan om snelheid. Bovendien wordt met instemming van alle partijen gekozen voor een procesaanpak die langer duurt dan vooraf gepland.

#### **4.4 Ronde 3: Uitwerking van de plannen**

Vanaf januari 2007 ligt de PKB deel 4 ter inzage. Tegen de PKB of onderdelen daarvan (bijv. de dijkverlegging in Lent) is geen beroep mogelijk. In de vervolgfase waarin de maatregelen worden uitgewerkt in planstudies, is echter nog wel inspraak mogelijk. Na het besluit van de tweede kamer roepen bestuurders de bewoners dan ook op om betrokken te blijven bij de uitwerking van de plannen. Er zijn tenslotte nog keuzes te maken over de inrichting van het gebied en er moet bijvoorbeeld ook nog worden onderhandeld over de vergoeding voor de te slopen woningen. Een aantal bewoners blijft inderdaad betrokken, anderen blijven zich verzetten en weer anderen houden zich afzijdig. Ondertussen is Rijkswaterstaat in gesprek met de gemeente Nijmegen, omdat het de bedoeling van RWS is dat de gemeente de rol van initiatiefnemer op zich neemt. De Gemeente zet bij deze onderhandelingen in op meer geld van het Rijk voor een betere ruimtelijke invulling. Eind 2007 dient Nijmegen bij het Rijk een plan in met de gewenste ruimtelijke

kwaliteit voor het gebied van de rivierverruiming. De staatssecretaris stemt begin 2008 met dat plan en met een aantal andere Nijmeegse voorwaarden in.

Deze ronde kenmerkt zich door de onderhandeling over uitwerking van de dijkteruglegging. Het merendeel van de stakeholders werkt mee, een aantal bewoners blijft zich bezetten of houdt zich afzijdig.

#### 4.5 Snelle en goede besluitvorming

##### Ronde 1: Achter de schermen

In de eerste ronde is er sprake van doelvervlochtening en wordt er gezocht naar winstkansen. De focus hierbij ligt echter op vooraf gestelde oplossingen (een oeververbinding een dijkteruglegging) in plaats van het zoeken naar een gedeelde problematiek. Door de bilaterale onderhandeling tussen RWS en Gemeente Nijmegen komen onzekerheden over de dijkteruglegging niet aan het licht. Er is in zekere zin wel sprake van negotiated knowledge, bijvoorbeeld over de waarde van de oeververbinding of de schadevergoeding voor het uitstel van de Waalsprong. De zwaktes van de gekozen oplossingen komen echter pas later aan het licht. De focus is intern gericht en heeft een politiek bestuurlijk karakter, meer dan een maatschappelijk karakter. De dynamiek in ronde 2 is hieruit te verklaren. De betrokken partijen in deze fase zijn weliswaar allen belanghebbende, het overleg vindt echter plaats op hoog bestuurlijk niveau en bovendien zijn de bewoners van de 50 woningen op geen enkele wijze vertegenwoordigd. Informatie over de werkvorm in deze fase is niet bekend. Verwacht wordt dat de werkwijze in deze fase gericht was op oplossingen en resultaat. De sturing is in handen van Rijkswaterstaat als centrale partij. Deze sturingsvorm wordt voor deze case beoordeeld als negatief omdat het Lent vooral een regionale aangelegenheid is. In de onderstaande tabel is weergegeven of er sprake is van snelle en goede besluitvorming conform het ideaaltype van Koppenjan en Klijn.

<b>Snelle en goede besluitvorming</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Doelvervlochtening en winstkansen	Positief	Op hoog bestuurlijk niveau is gezocht naar doelvervlochtening.
Geleidelijk trechteren	Negatief	De dijkteruglegging had de voorkeur van een dominante partij
Adaptief vermogen	Negatief	Er is in ronde 1 niet gezocht naar variaties in oplossingen
Samenwerking	Positief	Op hoog bestuurlijk niveau was er sprake van samenwerking.
Schakelen tussen oplossing en probleem	Negatief	In ronde 1 is het aantal partijen zo klein mogelijk gehouden.
Betrekken van juiste partijen	Negatief	In de eerste ronde werden de juiste partijen niet betrokken.
Resultaatgerichte werkvorm	Positief	In ronde 1 was er sprake van een resultaatgerichte werkvorm.
Verbindend vermogen en schaalvervlochtening	Negatief	In de ronde 1 bestonden er geen koppelingen tussen verschillende schaalniveau's.
Passende sturing	Negatief	In ronde 1 treedt Rijkswaterstaat sturend op.

**Tabel 4.1: Snelle en goede besluitvorming volgens Koppenjan en Klijn**

B&W Nijmegen en Rijkswaterstaat Gelderland zijn in deze ronde tevreden over het procesresultaat. Vanuit B&W is er bovendien de wens om zaken snel af te handelen. De bouwstop en de nieuwe oeververbinding zijn tenslotte van financieel belang voor de gemeente. De aanvliegroute vanuit de gemeente is daarmee dus snelheid. Vanuit de perceptie van het college en Rijkswaterstaat is er dus sprake van snelle en goede besluitvorming. Bewoners en gemeenteraad aanschouwen de ontwikkelingen vanaf de zijlijn en krijgen de indruk dat kansrijke alternatieven niet worden meegenomen. Zij hebben de perceptie dat de kwaliteit van

besluitvorming onvoldoende is, maar dat er wel druk ligt op de voortgang. De provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland en Regio Knooppunt Arnhem Nijmegen zijn in deze fase wel betrokken hun perceptie over deze ronde is niet bekend. In de onderstaande tabel is de perceptie van de verschillende actoren over de snelheid en de kwaliteit van de besluitvorming in de eerste ronde weergegeven.

<b>Perceptie van de actoren over snelle en goede besluitvorming</b>			
<b>Actor</b>	<b>Indicator</b>	<b>Waardering</b>	<b>Toelichting</b>
Gemeente Nijmegen	Kwaliteit	Hoog/Laag	B&W is tevreden met het procesresultaat, de gemeenteraad niet
	Snelheid	Hoog	B&W heeft de wens om snel tot besluiten te komen
Bewoners Lent	Kwaliteit	Laag	De bewoners worden niet betrokken
	Snelheid	Hoog	De bewoners hebben de indruk dat de snelheid van hoog is
Rijkswaterstaat	Kwaliteit	Hoog	Rijkswaterstaat is tevreden met het procesresultaat
	Snelheid	Hoog	Rijkswaterstaat is tevreden met de snelheid
Provincie Gelderland	Kwaliteit	Onbekend	De perceptie van deze deelnemer is onbekend
	Snelheid	Onbekend	De perceptie van deze deelnemer is onbekend
Waterschap	Kwaliteit	Onbekend	De perceptie van deze deelnemer is onbekend
	Snelheid	Onbekend	De perceptie van deze deelnemer is onbekend
Regio Knooppunt Arnhem Nijmegen	Kwaliteit	Onbekend	De perceptie van deze deelnemer is onbekend
	Snelheid	Onbekend	De perceptie van deze deelnemer is onbekend

**Tabel 4.2: Perceptie van snelle en goede besluitvorming**

Het merendeel van de indicatoren van snelle en goede besluitvorming wordt als negatief beoordeeld. De kwaliteit van de besluitvorming wordt niet door alle actoren als hoog gepercipieerd. Op basis van het bovenstaande wordt voor de eerste ronde vastgesteld dat er sprake is van snelle besluitvorming met een lage kwaliteit. Dit is in de onderstaande tabel weergegeven.

<b>Besluitvorming</b>	<b>Hoge snelheid</b>	<b>Lage snelheid</b>
<b>Hoge kwaliteit</b>	Hoge kwaliteit en snel	Hoge kwaliteit en traag
<b>Lage kwaliteit</b>	Lage kwaliteit en snel	Lage kwaliteit en traag

**Tabel 4.3: Oordeel van snelle en goede besluitvorming**

## **Ronde 2: Dynamiek en weerstand**

In de tweede ronde krijgen de bewoners en ook andere bestuurlagen (Provincie, Regio Arnhem Nijmegen) een rol in het besluitvormingsproces. Er is sprake van een meer integrale benadering. Van duidelijke spelregels over de waarde van de inbreng door bewoners en bestuurders is echter geen sprake. De advies- en de stuurgroep zijn veel meer een middel om draagvlak te creëren, in plaats van instituties die iets aan de besluitvorming kunnen toevoegen. De centrale rol van Rijkswaterstaat blijft op deze manier dominant aanwezig. Van enige vorm van ‘negotiated knowledge’, kennis waar alle stakeholders het over eens zijn, is dan ook geen sprake. Sterker nog, tot aan de eerste kamer worden inhoudelijke standpunten betwist. Met name de belangengroeperingen proberen in deze ronde te zoeken naar koppelingen tussen probleem en oplossingen. Van een inhoudelijke variëteit aan oplossingen of van cognitief leren is echter geen sprake. Rijkswaterstaat lijkt keuze voor een dijkeruglegging vooraf al genomen te hebben, maar blijkt niet in staat te zijn de rug recht te houden. Door de bewoners mee te nemen in het proces worden verwachtingen gecreëerd. De Lentse Warande wordt tenslotte als reëel perspectief gepresenteerd. Hierdoor creëert Rijkswaterstaat eigenlijk zijn eigen weerstand. Doordat de adviezen door de adviesgroep en de stuurgroep niet bindend zijn, is er van werkelijke doelvervlochten geen sprake. Dit geeft bij de bewoners vooral het gevoel verkocht te zijn. In de



onderstaande tabel is weergegeven of er sprake is van snelle en goede besluitvorming volgens het ideaaltypen van Koppenjan en Klijn.

<b>Snelle en goede besluitvorming</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Doelvervlochten en winstkansen	Positief	In ronde 2 lag de focus veel meer op de formulering van het probleem.
Geleidelijk trechteren	Positief	Vanuit de PKB procedure is sprake van geleidelijke trechtering.
Adaptief vermogen	Negatief	Er is niet gezocht naar variaties in oplossingen. Gedurende de discussies over kennis is niet gezocht naar negotiated knowledge
Samenwerking	Negatief	De focus lag op het verkrijgen van politieke steun (bijvoorbeeld door bezoek tweede kamerleden aan Lent) en op inhoudelijke argumenten (discussies over term robuustheid).
Schakelen tussen oplossing en probleem	Positief Negatief	Bewoners trachten het probleem en de oplossing parallel te schakelen, maar veel meer vanuit een weerstand strategie
Betrekken van juiste partijen	Positief	De juiste partijen zijn betrokken
Resultaatgerichte werkvorm	Negatief	In ronde 2 had de dynamiek de overhand, de werkvorm was niet resultaatgericht
Verbindend vermogen en schaalvervlochten	Positief Negatief	Er bestaan koppelingen tussen de verschillende schaalniveau's. Het doel was hierbij niet een integrale benadering, maar de creatie van draagvlak.
Passende sturing	Positief	In ronde 2 werden afhankelijkheden meer gebaseerd op een integrale benadering. De uiteindelijk beslissingsbevoegdheid bleef bij Rijkswaterstaat.

**Tabel 4.4: Snelle en goede besluitvorming volgens Koppenjan en Klijn**

In de tweede ronde vragen bewoners vooral om zorgvuldigheid bij de uitwerking en de afweging. Bovendien wordt met instemming van alle partijen gekozen voor een procesaanpak die langer duurt dan vooraf gepland. In de tweede ronde krijgen de bewoners dan ook de tijd om te wennen aan een oplossing die niet hun voorkeur heeft, maar wel de bestuurlijke voorkeur is. Het procesresultaat aan het einde van deze ronde is in eerste instantie niet de inzet van de bewoners. De indruk is wel dat men er alles aan heeft gedaan om het tij te keren. Voor de gemeente geldt dat het college zich eerst uitspreekt voor dijkteruglegging, maar dat men hier op moet terugkomen. De gemeenteraad kiest voor de Lentse Warande wanneer dit een gelijkwaardig alternatief blijkt te zijn. Vanuit deze optiek kan de gemeente tevreden zijn met het procesresultaat. Dit geldt ook voor de Provincie die het standpunt heeft dat de afweging vooral zorgvuldig moet gebeuren en voor Rijkswaterstaat die het alternatief van hun voorkeur gerealiseerd ziet worden. In de onderstaande tabel zijn deze percepties weergegeven.

<b>Perceptie van de actoren over snelle en goede besluitvorming</b>			
<b>Actor</b>	<b>Indicator</b>	<b>Waardering</b>	<b>Toelichting</b>
Gemeente Nijmegen	Kwaliteit	Hoog	Tevreden met het procesresultaat
	Snelheid	Laag	Gemeente vraagt in deze ronde om zorgvuldigheid
Bewoners Lent	Kwaliteit	Hoog	Ontevreden met het procesresultaat, maar wel de mogelijkheid gehad om het procesverloop te beïnvloeden
	Snelheid	Laag	Bewoners vragen bewust om zorgvuldigheid
Rijkswaterstaat	Kwaliteit	Hoog	Tevreden met het procesresultaat
	Snelheid	Laag	Roepen hun eigen weerstand op waardoor proces vertraagd
Provincie Gelderland	Kwaliteit	Hoog	Tevreden zolang de keuze maar zorgvuldig wordt gemaakt
	Snelheid	Laag	-

**Tabel 4.5: Perceptie van snelle en goede besluitvorming**

Uiteindelijk heeft in de periode van 2000 tot 2006 besluitvorming plaatsgevonden over de dijkteruglegging Lent en het alternatief van de Lentse Warande. Dat is op het oog snel voor een controversieel project waarin er sprake is van politieke en maatschappelijke dynamiek. De politieke wil om de dijkteruglegging te koppelen aan De Waalsprong en de tweede oeververbinding hebben hieraan ten grondslag gelegen. In een aantal gevallen wordt bovendien door de bewoners juist om zorgvuldigheid in plaats van om snelheid gevraagd. Bovendien wordt er met instemming van alle partijen gekozen voor een procesaanpak die wellicht langer duurt dan vooraf gepland. De politieke en bestuurlijke dynamiek ontstaat als gevolg van de beperkte betrokkenheid in de eerste ronde en de sterke focus op inhoudelijke oplossingen, waarbij voorbij wordt gegaan aan het managen van inhoudelijke onzekerheden.

Het merendeel van de indicatoren van snelle en goede besluitvorming wordt als positief beoordeeld. De snelheid van de besluitvorming wordt niet door alle actoren als hoog gepercipieerd. Dit leidt uiteindelijk tot het oordeel dat de kwaliteit van besluitvorming goed was en de snelheid laag.

<b>Besluitvorming</b>	<b>Hoge snelheid</b>	<b>Lage snelheid</b>
<b>Hoge kwaliteit</b>	Hoge kwaliteit en snel	Hoge kwaliteit en traag
<b>Lage kwaliteit</b>	Lage kwaliteit en snel	Lage kwaliteit en traag

**Tabel 4.6: Oordeel van snelle en goede besluitvorming**

### **Ronde 3: Uitwerking van de plannen**

In de derde ronde wordt de dijkteruglegging verder ruimtelijk ingevuld. Er is in zekere zin dus wel sprake van een geleidelijke trechtering, het uitstellen van keuzen en het openhouden van oplossingen. De PKB procedure schrijft dit ook voor. De belangrijke beslissingen, voor zover die te herkennen zijn, zijn op dat moment echter al genomen. De mogelijkheden voor een bredere inbreng worden in deze fase wel groter, de impact van de inbreng is echter minder. In de onderstaande tabel is weergegeven of er sprake is van snelle en goede besluitvorming volgens het ideaaltypen van Koppenjan en Klijn.

<b>Snelle en goede besluitvorming</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Doelvervlechting en winstkansen	Positief	Voor beslissingen die nog open staan, wordt gezocht naar doelvervlechting
Geleidelijk trechteren	Positief	Vanuit de PKB procedure is sprake van geleidelijke trechtering.
Adaptief vermogen	Positief	Problemen waarvoor nog geen oplossing is worden opgehouden
Samenwerking	Positief	Er is in deze ronde sprake van samenwerking tussen de partijen, alhoewel sommige bewoners zich afzijdig houden
Schakelen tussen oplossing en probleem	Positief	Er is sprake van onderhandeling over probleem en oplossing
Betrekken van juiste partijen	Positief	De juiste partijen zijn betrokken
Resultaatgerichte werkvorm	Positief	Binnen korte tijd is voorstel gemeente naar tevredenheid van alle partijen geaccepteerd
Verbindend vermogen en schaalvervlechting	Positief	Er is in deze fase sprake van vervlechting van verschillende schalen
Passende sturing	Positief	De gemeente krijgt de rol van initiatiefnemer ipv. Rijkswaterstaat

**Tabel 4.7: Snelle en goede besluitvorming volgens Koppenjan en Klijn**

In de onderstaande tabel zijn de percepties van de verschillende partijen weergegeven.

<b>Perceptie van de actoren over snelle en goede besluitvorming</b>			
<b>Actor</b>	<b>Indicator</b>	<b>Waardering</b>	<b>Toelichting</b>
Gemeente Nijmegen	Kwaliteit	Hoog	Tevreden met het procesresultaat
	Snelheid	Hoog	Tevreden met snelheid
Bewoners Lent	Kwaliteit	Hoog	Tevreden met mogelijkheden van beïnvloeding
	Snelheid	Hoog	Tevreden met snelheid
Rijkswaterstaat	Kwaliteit	Hoog	Tevreden met het procesresultaat
	Snelheid	Hoog	Tevreden met snelheid
Provincie Gelderland	Kwaliteit	Hoog	Tevreden met het procesresultaat
	Snelheid	Hoog	Tevreden met snelheid

**Tabel 4.8: Perceptie van snelle en goede besluitvorming**

De uitwerking van de dijkteruglegging is een samenwerking tussen alle partijen waaraan, met uitzondering van een aantal bewoners, alle partijen deelnemen. De bewoners die wel deelnemen doen dit vooral met de gedachte dat samenwerken op dat moment meer oplevert dan tegenwerken. Uiteindelijk wordt in relatief korte tijd het plan van de gemeente Nijmegen door de Staatssecretaris geaccepteerd. Hierbij dient te worden gerealiseerd dat er in deze ronde geen sprake meer is van grote controversies.

Het merendeel van de indicatoren van snelle en goede besluitvorming wordt als positief beoordeeld. De kwaliteit en snelheid van de besluitvorming wordt door vrijwel alle actoren als hoog gepercipieerd. Het uiteindelijke oordeel over de derde ronde is dat besluitvorming goed en snel plaatsvond.

<b>Besluitvorming</b>	<b>Hoge snelheid</b>	<b>Lage snelheid</b>
<b>Hoge kwaliteit</b>	Hoge kwaliteit en snel	Hoge kwaliteit en traag
<b>Lage kwaliteit</b>	Lage kwaliteit en snel	Lage kwaliteit en traag

**Tabel 4.9: Oordeel van snelle en goede besluitvorming**

#### **4.6 Toepassing van Elverding**

In deze paragraaf wordt vastgesteld in hoeverre de maatregelen van Elverding worden toegepast bij de dijkteruglegging Lent. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de conceptualisering van Elverding uit Hoofdstuk 3.

In ronde 1 wordt Elverding bijvoorbeeld toegepast door de uitvoering van een quickscan waarbij effecten van de dijkteruglegging globaal in beeld zijn gebracht. Door de nieuwe oeververbinding mee te nemen in de onderhandeling met de gemeente wordt er op voorhand rekening gehouden met een draagvlakoplossing. Door de vervlechting van doelen (dijkteruglegging, oeververbinding) heeft de dijkteruglegging niet alleen zijn weerslag op de rivier, maar worden ook winstkansen gezocht in de omgeving van de rivier. Er is dan ook sprake van een gebiedsgerichte aanpak. Van een ruime participatie met relevante actoren is in deze ronde geen sprake. De eerste ronde wordt niet afgesloten door een helder voorkeursbesluit maar is de opmaat tot dynamiek en weerstand vanuit bewoners en de gemeenteraad van Nijmegen.

Door de ontstane dynamiek worden in ronde 2 de bewoners en de gemeenteraad meer betrokken. Vanuit de ontstane weerstand komen er steeds meer vragen over de nut en noodzaak van een dergelijk controversiële dijkteruglegging. Het leidt tot kennisvragen en discussies over de waarde van de beschikbare kennis, bijvoorbeeld als het gaat om de hoeveelheid daling van de maatgevende hoogwaterstand als gevolg van de dijkteruglegging en het Van Ellen alternatief. De effecten worden in deze fase niet globaal afgewogen, maar tot in detail bepaald. Er worden meerdere alternatieven beschouwd. Doelvoorschriften of een opleveringstoets zijn hierbij niet toegepast. Hierbij moet worden opgemerkt dat de toepassing van een opleveringstoets of een doelvoorschrift bij een project waar de veiligheid tegen overstromen in het geding is, niet voor de hand ligt.

In ronde 3 is er geen sprake meer van controversie of besluiten die weerstand oproepen. De participatie van bewoners is ruim. In deze ronde wordt een voorkeursbesluit verder uitgewerkt.

Voor alle bovenstaande ronden geldt dat de termijnen van besluiten bij de RVS of de beroepsmogelijkheden niet zijn aangepast. De aanpassingen aan de wetgeving die Elverding aanbeveelt, zijn niet toegepast. In de onderstaande tabel is per ronde samengevat welke onderdelen van Elverding zijn toegepast in deze case.

**Tabel 4.10: Toepassing van Elverding**

<b>Ronde 1: Achter de schermen</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	Rijkswaterstaat heeft de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en snelheid in ronde 1
Kostenraming	Positief	RWS houdt rekening met draagvlakoplossingen (bijvoorbeeld door bij te dragen aan de nieuwe oeververbinding)
Ruime participatie	Negatief	In ronde 1 is er geen sprake van ruime participatie
Gebiedsgerichte benadering	Positief	Door de meervoudige projectdoelstelling is er sprake van een gebiedsgerichte benadering
Termijnen van inspraak	Positief	De termijnen van inspraak zijn niet vrijblijvend
Voorkeursbesluit	Negatief	Er is geen sprake van een helder voorkeursbesluit als afsluiting van de verkenningfase
Globale weging van effecten	Positief	In de verkenningfase worden effecten globaal afgewogen
Alternatieven	Nvt	Er is in deze ronde nog geen sprake van planuitwerking
Gebruik doelvoorschriften	Nvt	Er is in deze ronde nog geen sprake van planuitwerking
Opleveringstoets	Nvt	Er is in deze ronde nog geen sprake van planuitwerking
Termijnen van besluiten	Nvt	In deze ronde is er nog geen inspraak mogelijk
Beroepsmogelijkheden	Nvt	In deze ronde is er nog geen inspraak mogelijk
<b>Ronde 2: Dynamiek en weerstand</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	Rijkswaterstaat heeft de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en snelheid in ronde 2
Kostenraming	Positief	RWS houdt rekening met draagvlakoplossingen (bijvoorbeeld door bij te dragen aan de nieuwe oeververbinding)
Ruime participatie	Positief	In ronde 2 is er sprake van een ruime participatie
Gebiedsgerichte benadering	Positief	Door de meervoudige projectdoelstelling is er sprake van een gebiedsgerichte benadering
Termijnen van inspraak	Positief	De termijnen van inspraak zijn niet vrijblijvend
Voorkeursbesluit	Negatief	Er is geen sprake van een helder voorkeursbesluit als afsluiting van de verkenningfase
Globale weging van effecten	Negatief	De effecten worden in deze fase niet globaal afgewogen
Alternatieven	Negatief	Er worden in deze fase meerdere alternatieven onderzocht
Gebruik doelvoorschriften	Negatief	Het voorkeursbesluit wordt gedetailleerd onderzocht
Opleveringstoets	Negatief	Er wordt geen oplevertoets gehanteerd
Termijnen van besluiten	Negatief	De termijn waarop de RvS besluit blijft onveranderd
Beroepsmogelijkheden	Negatief	De beroepsmogelijkheden blijven onveranderd
<b>Ronde 3: Uitwerking van de plannen</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	De Gemeente Nijmegen heeft de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en snelheid in ronde 2
Kostenraming	Positief	Er wordt rekening gehouden met draagvlakoplossingen (denk aan schadevergoedingen voor bewoners)
Ruime participatie	Positief	Er is in deze ronde sprake van een ruime participatie
Gebiedsgerichte benadering	Positief	Er is in deze ronde sprake van een gebiedsgerichte aanpak
Termijnen van inspraak	Positief	De termijnen van inspraak zijn niet vrijblijvend
Voorkeursbesluit	Positief	Er is in dit stadium sprake van een voorkeursbesluit dat wordt uitgewerkt
Globale weging van effecten	Negatief	De effecten worden in stadium niet globaal gewogen
Alternatieven	Positief	Er wordt 1 alternatief uitgewerkt
Gebruik doelvoorschriften	Negatief	Er worden geen doelvoorschriften gehanteerd
Opleveringstoets	Negatief	Er wordt geen oplevertoets gehanteerd
Termijnen van besluiten	Negatief	De termijn waarop de RvS besluit blijft onveranderd
Beroepsmogelijkheden	Negatief	De beroepsmogelijkheden blijven onveranderd

#### **4.7 Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming**

In deze paragraaf wordt op basis van paragraaf 4.5 over snelle en goede besluitvorming bij de dijkeruglegging Lent en op basis van paragraaf 4.6 over de toepassing van Elverding, een uitspraak gedaan over de bijdrage van de aanbevelingen van Elverding aan de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming.

##### *Ronde 1: Achter de schermen*

De aanbeveling om duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden is toegepast in deze ronde. Door het toepassen ervan verloopt de besluitvorming echter niet sneller en beter. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming. Een meer passende sturing volgens de theorie van Koppenjan en Klijn zou in deze ronde een grotere bedrage hebben geleverd aan snelle en goede besluitvorming. Wanneer deze aanbeveling niet zou zijn toegepast dan had dit vanzelfsprekend geleid tot

De aanbeveling om in de kostenraming rekening te houden met draagvlakoplossingen is duidelijk toegepast in deze ronde. Er is in een vroeg stadium al onderhandeld over een draagvlakoplossing. De toepassing van deze aanbeveling heeft er echter niet voor gezorgd dat er sprake is van snelle en goede besluitvorming. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

Door de beperkte participatie van bewoners en gemeenteraad is de aanbeveling van Elverding om in een vroege fase te zorgen voor een ruime participatie, in deze ronde niet toegepast. Dit leidde in een latere fase tot dynamiek en daardoor tot vertraging. Door het niet opvolgen van deze aanbeveling was er in deze ronde snel consensus, de kwaliteit van de besluitvorming was echter laag. Het niet toepassen van deze aanbeveling wordt gezien als cruciaal voor snelle en goede besluitvorming in deze ronde en de ronde hierna.

De gebiedsgerichte benadering is als aanbeveling toegepast in deze ronde. Het toepassen van deze aanbeveling heeft er voor gezorgd dat er draagvlak is ontstaan op hoog bestuursniveau. Het toepassen van deze aanbeveling heeft er echter niet voor gezorgd dat er in deze ronde sprake is van snelle en goede besluitvorming. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

De termijnen van inspraak zijn in deze ronde niet overschreden. Het toepassen van deze aanbeveling heeft er echter niet voor gezorgd dat er in deze ronde sprake is van snelle en goede besluitvorming. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

Alhoewel er onder de hogere bestuurders al sprake was van consensus over het voorkeursbesluit, is de aanbeveling om de verkenningsfase af te sluiten met een eenduidig voorkeursbesluit niet gevolgd. Door meerdere alternatieven te laten onderzoeken, creëerde Rijkswaterstaat zijn eigen weerstand. Dit heeft in een later stadium geleid tot vertraging. Het niet toepassen van deze aanbeveling heeft dus als gevolg dat er vertraging is opgetreden. Wanneer deze aanbeveling wel zou zijn toegepast en de dijkeruglegging als enig alternatief zou zijn uitgewerkt, dan zou de besluitvorming nimmer de goedkeuring hebben kunnen wegdragen van bijvoorbeeld de Raad van State. Hierdoor zou nog meer vertraging zijn opgelopen. Dit betekent dat het wel of niet

toepassen van een dergelijke aanbeveling sterk afhankelijk is van de context waarin het proces zich bevindt. In bepaalde gevallen is het zinvol om een eenduidig voorkeursbesluit te nemen. In dit geval zou het echter hebben geleid tot meer vertraging. De bijdrage van deze aanbeveling is contraproductief.

Door de uitvoering van een quickscan zijn effecten van verschillende alternatieven in deze ronde globaal afgewogen. Hierdoor ontstond op basis van gedragen uitgangspunten een snel inzicht in de effecten van de verschillende alternatieven. De aanbeveling van Elverding om in een vroege fase effecten globaal af te wegen, is hierdoor toegepast. Het toepassen van deze aanbeveling heeft er echter niet voor gezorgd dat er in deze ronde sprake is van snelle en goede besluitvorming. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

#### *Ronde 2: Weerstand en dynamiek*

De aanbeveling om duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden is toegepast in deze ronde. Door het toepassen ervan verloopt de besluitvorming echter niet sneller en beter. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

De aanbeveling om in de kostenraming rekening te houden met draagvlakoplossingen is duidelijk toegepast in deze ronde. Er is in een vroeg stadium al onderhandeld over een draagvlakoplossing. De toepassing van deze aanbeveling heeft er echter niet voor gezorgd dat er sprake is van snelle en goede besluitvorming. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

Door de ruimere participatie in de tweede ronde was de kwaliteit van de besluitvorming goed. Doordat bewoners veelal vroegen om zorgvuldigheid was de snelheid beperkt. De toepassing van de aanbeveling van Elverding om in een vroege fase te zorgen voor ruime participatie leidde dus tot betere besluitvorming.

De gebiedsgerichte benadering is als aanbeveling toegepast in deze ronde. Het toepassen van deze aanbeveling heeft er voor gezorgd dat er draagvlak is ontstaan op hoog bestuursniveau. Het toepassen van deze aanbeveling heeft er echter niet voor gezorgd dat er in deze ronde sprake is van snelle en goede besluitvorming. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

De termijnen van inspraak zijn in deze ronde niet overschreden. Het toepassen van deze aanbeveling heeft er echter niet voor gezorgd dat er in deze ronde sprake is van snelle en goede besluitvorming. Er zijn andere oorzaken te noemen die een grotere invloed hebben op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming in deze ronde. Deze aanbeveling heeft in dit geval geen bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

In deze ronde zijn effecten niet globaal afgewogen maar gedetailleerd bepaald. Dit leidde tot allerlei discussies over de waarde van de beschikbare kennis. Het niet toepassen van de aanbeveling om effecten globaal af te wegen, leidde dus tot vertraging en een mindere kwaliteit van het besluitvormingsproces.

In deze ronde zijn meerdere alternatieven uitgewerkt. De aanbeveling om een alternatief uit te werken en een eenduidig voorkeursbesluit te nemen is dus niet toegepast. Door meerdere alternatieven uit te werken, creëerde RWS zijn eigen weerstand en ontstonden discussies over de effecten van de verschillende alternatieven. Het niet toepassen van deze aanbeveling droeg dus niet bij aan snelle en goede besluitvorming. Anderzijds had het wel toepassen van deze aanbeveling nooit de goedkeuring kunnen wegdragen van bijvoorbeeld de Raad van State. Het wel toepassen van deze aanbeveling had dan ook evenzo geleid tot vertraging en de noodzaak om alsnog meerdere alternatieven te beschouwen. Dit betekent dat het wel of niet toepassen van een dergelijke aanbeveling afhankelijk is van de context van het proces. In bepaalde gevallen is het zinvol om een slechts een alternatief uit te werken. In dit geval had het juist geleid tot meer vertraging. Toepassen van deze aanbevelingen heeft een contraproductieve bijdrage.

In de tweede ronde zijn de aanbevelingen over het gebruik van doelvoorschriften, toepassen van een opleveringstoets, verminderen van de beroepsmogelijkheden en inkorting van de termijn waarop de RvS beslist over beroepen, niet toegepast. Door het niet toepassen van deze aanbevelingen was het besluitvormingsproces niet langzamer of minder goed. De vertraging trad in deze ronde op als gevolg van andere oorzaken, maar niet als gevolg van het niet toepassen van deze aanbevelingen. Tegelijkertijd heeft het niet toepassen van deze aanbevelingen ook niet geleid tot snellere of betere besluitvorming. Deze aanbevelingen hebben dus in deze ronde geen bijdrage. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de aanbevelingen over de toepassing van doelvoorschriften en de opleveringstoets bij waterveiligheidsprojecten eigenlijk niet van toepassing is. Het doelvoorschrift voor een waterstandsverlaging kan tenslotte alleen worden getoetst onder maatgevende omstandigheden. Wanneer het doelvoorschrift dan niet behaald wordt, kunnen de gevolgen groot zijn.

### *Ronde3: Uitwerking van de plannen*

In de derde ronde is het voorkeursbesluit verder uitgewerkt. Een aantal van de aanbevelingen is in deze ronde wel toegepast en een aantal niet. Aangezien het controversiële besluit op dat moment al genomen is, de bijdrage van de aanbevelingen van Elverding, is dan nog maar beperkt. Dit geldt ook wanneer bepaalde aanbevelingen niet zijn toegepast.

In de onderstaande tabel wordt de hierboven beschreven bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming in deze case beoordeeld.



Indicator	Toepassing	Bijdrage Elverding
<b>Ronde 1: Achter de Schermen</b>		
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	
Kostenraming	Positief	
Ruime participatie	Negatief	
Gebiedsgerichte benadering	Positief	
Termijnen van inspraak	Positief	
Eenduidig voorkeursbesluit	Negatief	
Globale weging van effecten	Positief	
Een alternatief uitgewerkt	Nvt	
Gebruik doelvoorschriften	Nvt	
Opleveringstoets	Nvt	
Termijnen van besluiten	Nvt	
Beroepsmogelijkheden	Nvt	
<b>Ronde 2: Dynamiek en weerstand</b>		
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	
Kostenraming	Positief	
Ruime participatie	Positief	
Gebiedsgerichte benadering	Positief	
Termijnen van inspraak	Positief	
Eenduidig voorkeursbesluit	Negatief	
Globale weging van effecten	Negatief	
Een alternatief uitgewerkt	Negatief	
Gebruik doelvoorschriften	Negatief	
Opleveringstoets	Negatief	
Termijnen van besluiten	Negatief	
Beroepsmogelijkheden	Negatief	
<b>Ronde 3: Uitwerking van de plannen</b>		
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	
Kostenraming	Positief	
Ruime participatie	Positief	
Gebiedsgerichte benadering	Positief	
Termijnen van inspraak	Positief	
Voorkeursbesluit	Positief	
Globale weging van effecten	Negatief	
Een alternatief uitgewerkt	Positief	
Gebruik doelvoorschriften	Negatief	
Opleveringstoets	Negatief	
Termijnen van besluiten	Negatief	
Beroepsmogelijkheden	Negatief	

**Tabel 4.11: Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming**

#### 4.8 Conclusie

Het proces van besluitvorming van de dijkeruglegging Lent kan worden beschreven aan de hand van drie ronden. De eerste ronde waarin de besluitvorming snel was, maar met een lage kwaliteit. De tweede ronde die zich kenmerkte door veel dynamiek, die daardoor traag verliep, maar waarin wel draagvlak werd gecreëerd voor de dijkeruglegging. De kwaliteit van het proces in deze ronde was goed. De derde ronde kenmerkte zich door verdere uitwerking van de dijkeruglegging. De kwaliteit en snelheid van het proces in de derde ronde waren goed. De beschreven procesgang heeft elementen van Elverding in zich, denk aan de quickscan die in 2000 werd uitgevoerd, waarbij in een vroege projectfase op basis van vuistregels een eerst afweging werd gemaakt.

Andere aanbevelingen, zoals het in een vroege fase betrekken van alle relevante actoren, zijn juist niet toegepast. Aanbevelingen over het nemen van een eenduidig voorkeursbesluit en het uitwerken van één alternatief in de planuitwerkingsfase zijn niet toegepast.

Voor wat betreft de bijdrage van de aanbevelingen van Elverding aan de snelheid en de kwaliteit van het besluitvormingsproces wordt vastgesteld dat de meeste aanbevelingen een beperkte bijdrage hebben. De besluitvorming verloopt door deze aanbevelingen niet direct beter, maar ook niet slechter. Het betreft hierbij de aanbevelingen als het werken met vastgestelde termijnen en het rekening houden met draagvlakoplossingen in de kostenraming.

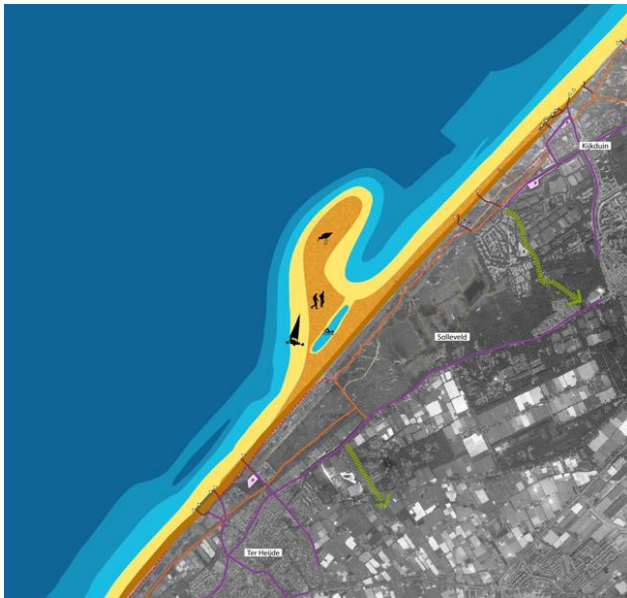
Zelfs voor de aanbevelingen met betrekking tot een brede participatie in de vroege projectfase, wordt vastgesteld dat deze in dit geval slechts een beperkte bijdrage heeft. Wanneer deze aanbeveling wel was toegepast, dan had dit mogelijk geleid tot meer draagvlak bij de bewoners, maar niet tot een andere politieke voorkeursoplossing. Het wel of niet toepassen van deze aanbevelingen was daarmee niet dominant voor de snelheid en kwaliteit van het besluitvormingsproces. De sterke politieke en bestuurlijke voorkeur was wel dominant voor de snelheid en kwaliteit van het besluitvormingsproces. De aanbevelingen over het nemen van een eenduidig voorkeursbesluit na de planstudie en het uitwerken van slechts een alternatief in de planuitwerkingsfase zijn in dit project niet toegepast. Het niet toepassen van deze aanbeveling was op dat moment in het proces eigenlijk de enige mogelijkheid. Het uitwerken van slechts een alternatief had geleid tot nog meer maatschappelijke onrust. Gezien de maatschappelijke dynamiek had een dergelijke proceskeuze de Raad van State nooit gepasseerd. Het toepassen van deze aanbevelingen van Elverding had in dit geval een contraproductieve bijdrage gehad.

## 5 Zandmotor

### 5.1 Inleiding

Als gevolg van de zeespiegelstijging zal de benodigde hoeveelheid zand voor het onderhoud van de kust in de toekomst stijgen. Daarnaast is er in de Randstad een tekort aan recreatieruimte. De Zandmotor biedt voor beide problemen mogelijk een oplossing. Door een grote hoeveelheid zand (20 miljoen kuub) vlak voor de Delflandse Kust in zee aan te brengen groeit de kust in zeewaartse richting op natuurlijke wijze aan. Wind, golven en zeestroming verspreiden het zand vervolgens langs de kust. Het hoofddoel van de Zandmotor is het stimuleren van de natuurlijke duinaangroei in het kustgebied tussen Hoek van Holland en Scheveningen. Naar verwachting leidt dit ertoe dat de duinen langs de kust breder worden waardoor de veiligheid toeneemt. Tegelijkertijd ontstaat er bij de Zandmotor ruimte voor natuur en voor recreatief gebruik. Een nevendoeel van de Zandmotor is de ontwikkeling van kennis over natuurlijke kustontwikkeling en kustonderhoud. Omdat de Zandmotor nog niet eerder op grote schaal is uitgevoerd, heeft de Zandmotor voor de Delflandse kust het karakter van een pilot.

De Zandmotor wordt als pilot aangekondigd in de Watervisie die in 2007 door het kabinet is vastgesteld. In april 2008 tekenen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Delfland, de Milieufederatie Zuid-Holland en de gemeenten Westland, Rotterdam en Den Haag de ambitieovereenkomst Zandmotor. Op 17 december 2009 maken staatssecretaris Huizinga en Gedeputeerde Dwarshuis bekend dat de Zandmotor er ook daadwerkelijk komt. De onderstaande figuur is een illustratie van de Zandmotor op de geplande locatie bij Ter Heijde.



Figuur 5.1: Weergave de Zandmotor ([www.kustvisie.nl](http://www.kustvisie.nl))

## 5.2 Ronde 1: Naar een ambitieovereenkomst

Al enige decennia zijn er plannen om voor de kust van Nederland land aan te winnen. Een voorbeeld hiervan is het plan Waterman uit 1980 waarbij voor de kust van Zuid Holland een kilometersbrede strook land wordt aangelegd voor natuur en recreatie, als bescherming tegen zee en voor uitbreiding van de dichtbevolkte provincie Zuid Holland. Vanaf 2003 is er hernieuwde aandacht voor het denken over de ontwikkeling van de kust. Bijvoorbeeld door de Motie Geluk in 2003 die de regering verzoekt om een verkenning te doen naar kustuitbreiding of door CDA kamerlid Joop Atsma die in 2007 voorstelt een eiland in de Noordzee aan te leggen. In dezelfde periode probeert het Innovatieplatform, waarvan premier Balkenende voorzitter is, het bedrijfsleven te interesseren voor landwinning in de Noordzee. Ook in allerlei ruimtelijke plannen zoals het streekplan Zuid-Holland West, het ontwerp streekplan Regio Rotterdam 2020 (RR2020) en de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2020 (PRSV) wordt nagedacht over uitbreiding van de kust. Bij RIKZ, dat verantwoordelijk is voor de kustzorg, en WINN, het water innovatieprogramma van Rijkswaterstaat, wordt vanaf 2004 nagedacht over verbetering van het kustonderhoud met behulp van een zandduin die langzaam zorgt voor suppletie van de kust. Zo ontstaat uiteindelijk het idee voor de Zandmotor. De Zandmotor wordt als pilot aangekondigd in de Watervisie die in 2007 door het kabinet is vastgesteld. Op initiatief van Provincie Zuid Holland tekenen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Delfland, de Milieufederatie Zuid-Holland en de gemeenten Westland, Rotterdam en Den Haag, in april 2008 de ambitieovereenkomst Zandmotor. Na het tekenen van de ambitieovereenkomst wordt de Provincie Zuid Holland verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van de planstudie. De partijen die bij de ambitieovereenkomst zijn betrokken committeren zich aan de drieledige doelstelling van de Zandmotor. Te weten veiligheid, ruimte voor natuur- en recreatie en kennisontwikkeling.

De verschillende partijen op dat moment betrokken zijn bij de Zandmotor, hebben verschillende belangen. Voor de belangrijkste partijen worden de belangen hieronder kort toegelicht:

De provincie Zuid-Holland heeft in de 'Gebiedsvisie Delflandse Kust' de ambitie uitgesproken om in nauwe samenwerking met andere partijen te komen tot een forse kwaliteitsimpuls in het functioneren en de beleving van de kust. Het realiseren van deze kwaliteitsimpuls is de grootste ambitie van de Provincie Zuid Holland, waarbij de gedeputeerde van de Provincie Zuid Holland (Lenie Dwarshuis) een sterke aanjagende rol vervult die doorslaggevend is in de totstandkoming van de ambitieovereenkomst. Als de landaanwinning niet wordt gerealiseerd heeft dat een behoorlijke weerslag op het imago van de Provincie.

Rijkswaterstaat is de beheerder van de basiskustlijn en heeft daarbij de taak om te suppleren op het moment dat de basiskustlijn te veel terugloopt. Daarnaast is Rijkswaterstaat (samen met ander partijen) beheerder van de stranden en draagt zorg voor onder andere de zwemveiligheid. Met de Zandmotor wordt daarnaast invulling gegeven aan de innovatiewensen van de commissie Veerman. Voor het project Zandmotor wordt binnen Verkeer en Waterstaat de volgende rolverdeling gehanteerd: Dienst Zuid Holland coördineert namens Rijkswaterstaat, is financier van de planstudie en uiteindelijk ook de uitvoerder. De Waterdienst zorgt voor kennisinbreng. DG Water is verantwoordelijk voor de financiering van de Zandmotor. Het grootste belang voor Rijkswaterstaat is dat de Zandmotor uiteindelijk leidt tot een efficiëntere vorm van kustsuppletie. Kort gezegd wil Rijkswaterstaat dat de Zandmotor hen uiteindelijk geld en werk bespaard.

Het hoogheemraadschap van Delfland heeft ondermeer de verantwoordelijkheid voor het beheer van de zeekering. Delfland staat positief tegenover de Zandmotor. Maar vindt het vanuit haar

verantwoordelijkheid van belang dat tijdens de aanleg van de Zandmotor en het functioneren ervan, de veiligheid van het achterland gewaarborgd is. Daarnaast heeft de Zandmotor ook een aantal ecologische consequenties voor de duinen erachter. Dit betekent dat Delfland het beheer van de duinen mogelijk moet intensiveren. Delfland hanteert het standpunt dat de kosten van dit intensievere beheer worden ingebracht binnen het project.

De gemeente Den Haag (Wethouder Norder) stelt zich positief kritisch op. Positief omdat de Zandmotor een impuls geeft aan de ontwikkeling van de Delflandse kust en de bijbehorende natuur en recreatie. Daarnaast levert de pilot kennis op hoe Nederland op termijn veilig en bewoonbaar blijft. De mogelijke negatieve effecten op de zwemveiligheid en eventuele verzanding van de havengeul ziet Den Haag als een kritisch punt van aandacht.

De eerste ronde kenmerkt zich het rijpen van de ideeën over landaanwinning voor de Zuid Hollandse kust. Op het moment dat dit idee op verschillende bestuurniveaus wordt omarmd, is een ambitieovereenkomst getekend. De provincie Zuid Holland is hierbij de aanjager.

### **5.3 Ronde 2: Waarmaken van ambities**

Na het sluiten van de ambitieovereenkomst is gestart met de planstudiefase. In de MER-studie van de Zandmotor wordt een aantal ontwerpalternatieven onderzocht (haak, eiland, onderwater, 0-alternatief). Het streven van de Provincie is om op voorhand één alternatief door te ontwikkelen in plaats van te trechteren in het ontwerp. Mede door de 3-ledige doelstelling blijkt dit uiteindelijk niet haalbaar. In de MER zijn de effecten van de alternatieven en het 0-alternatief bepaald. De Startnotitie MER is in 2009 gereed gekomen en de Projectnota MER in februari 2010. Vervolgens is er tot 6 april 2010 de mogelijkheid geweest om zienswijzen in te dienen naar aanleiding van de projectnota/MER. De aanleg van de Zandmotor begint naar alle waarschijnlijkheid eind 2010. In de tussentijd maken op 17 december 2009 staatssecretaris Huizinga en Gedeputeerde Dwarshuis bekend dat de Zandmotor er ook daadwerkelijk komt. In de periode tussen het sluiten van de ambitieovereenkomst en dit moment is er op een aantal punten sprake van enige controversie tussen de verschillende partijen. Aangezien er op het moment van schrijven van dit rapport nog inspraak mogelijk is, is onbekend in hoeverre deze controversie van invloed is op de besluitvorming.

Een van de controversies is de financiering. De ambitieovereenkomst tussen Provincie en RWS heeft partijen bij elkaar gebracht. Er is echter een aantal zaken blijven liggen, waaronder de financiering. De Zandmotor kent verschillende doelstellingen: Een doelstelling om efficiënter te suppleren (RWS) en een doelstelling om voor de Zuid Hollandse kust land en natuur te ontwikkelen (PZH). De Zandmotor is een kans om deze doelstellingen te verenigen, het is echter ook een valkuil. Er is tenslotte geen hiërarchische ordening in deze doelstellingen. Dit betekent ook dat onduidelijk is waar prioriteiten liggen en waar het zwaartepunt voor wat betreft de financiering komt te liggen. Door ruimtelijke ontwikkeling te koppelen aan de suppletie, zou de Zandmotor wel eens niet de kostenefficiënte manier van suppleren kunnen zijn. In de businesscase van de Zandmotor zijn daarmee twee zaken van belang: 1. Levert de Zandmotor winst op voor RWS? 2. Is de Zandmotor een rendabele manier om natuur (van tijdelijke aard) te creëren? Rijkswaterstaat heeft het belang van een effectieve en efficiënte suppletie. Een hoge en grote duin boven water is voor Rijkswaterstaat geen noodzaak, echter zonder duin boven water kan recreatie zich niet ontwikkelen. Voor de Provincie Zuid Holland is een duin die boven water uitkomt juist essentieel voor een goede ruimtelijke ontwikkeling. Tegelijkertijd heeft Rijkswaterstaat zich gecommitteerd aan de 3-ledige projectdoelstelling en is de Zandmotor alleen met ontwikkeling van ruimte voor natuur en recreatie haalbaar. De vraag is echter tegen welke

prijs RWS wil meebetalen aan de ontwikkeling van natuur terwijl haar grootste belang de veiligheid van de Nederlandse kust is.

De staatsecretaris heeft in eerste instantie vanuit Verkeer en Waterstaat 10 miljoen euro bijgedragen onder de voorwaarde dat andere regionale partijen ook bijdragen. Het totaal benodigde bedrag bedraagt ongeveer 60 miljoen euro, er moet dus nog een flink bedrag vanuit de andere partijen worden bijgedragen. Gezien de hiervoor omschreven controversen zou dit geld van de Provincie moeten komen. De Provincie is echter van mening dat het Rijk het grootste voordeel heeft bij de Zandmotor. Er hoeft tenslotte de komende jaren niet meer te worden gesuppleerd. De Provincie Zuid Holland neemt hierbij de regie en loopt op de troepen vooruit. Zij brengen hun standpunt duidelijk en met opportunisme naar voren. Denk hierbij aan schetsen met hoge en grote duinen die worden gepresenteerd op een informatiebijeenkomst en Lenie Dwarshuis die op de radio zegt dat het duin 'hoog' moet worden. Daar komt bij dat de uitkomsten van allerlei onderzoek (bijvoorbeeld naar de efficiëntie van de suppletie) van invloed kan zijn op de businesscase. Kennis van bijvoorbeeld morfologische modellen heeft daardoor invloed op het besluitvormingsproces. Op het moment dat tegengestelde doelstellingen (natuurontwikkeling vs. efficiënte suppletie) een rol is beginnen te spelen in de besluitvorming, begonnen partijen risico's te zien. Als reactie hierop is vaak een kennisvraag gespeeld om het risico inzichtelijk te maken. Uiteindelijk betaalt Staatssecretaris Huizinga 58 miljoen euro aan het project, waarvan 30 miljoen euro komt uit de crisismiddelen. De provincie heeft toegezegd 12 miljoen euro bij te dragen. Het is onduidelijk of het beschikbaar komen van crisismiddelen doorslaggevend was voor het uiteindelijk doorgaan van de Zandmotor.

Een andere controversen komt van de plaatsen die langs de Delflandse kust zijn gelegen. Deze plaatsen (bijvoorbeeld Ter Heijde) hebben enerzijds belang bij de veiligheid van hun kust. Anderzijds zijn deze gemeenten ook eigenaars van de neveneffecten van de Zandmotor. Denk hierbij aan neveneffecten op het gebied van economie (recreatie, strandtenten etc.), de zwemveiligheid (het duin kan afslaan) en het uiterlijk van het strand (er ontstaan zogenaamde groene stranden met slikken en andere natuur) met mogelijk consequenties voor toerisme en recreatie. Hoek van Holland (Rotterdam) is daarnaast bang dat de kust nog verder weg komt te liggen. Daarnaast koppelen bewoners vanuit Den Haag en Scheveningen de Zandmotor aan de aanleg van de Cruiseterminal (en bijbehorende woningbouw) in Scheveningen. Tot slot kan er verder in de planfase weerstand komen van lokale partijen (strandtenthouders, reddingsbrigades). Op het moment van schrijven van dit rapport is onbekend in hoeverre deze controversie leidt tot vertraging in de besluitvorming of tot vermindering van de kwaliteit.

Een mogelijk obstakel vormt de soortenbenadering vanuit de ecologie hoek. Wanneer de Zandmotor een bedreiging blijkt te zijn voor bepaalde soorten is er compensatie nodig. Dit komt omdat de ecologische wetgeving niet is gericht op ontwikkeling maar op bescherming van soorten (bijvoorbeeld Natura2000). Ondanks dat er sprake is van een pilot, kunnen de effecten van de Zandmotor permanent zijn. Hierbij is sprake van uitruil: bestaande natuur onder water wordt uitgeruild tegen nieuwe natuur boven water. Waarbij de bestaande habitat onder water wordt bedekt met zand en wordt vervangen door een nieuwe habitat. De afweging wat lever ik in, en wat krijg ik er voor terug is vanuit ecologisch oogpunt dus belangrijk. Zolang er geen bijzondere soorten (beschermd door de Flora en Faunawet) voorkomen, is hier vanuit de wetgeving dus geen probleem. Op het moment van schrijven van dit rapport is onbekend in hoeverre dit obstakel leidt tot vertraging in de besluitvorming of tot vermindering van de kwaliteit.

Deze tweede ronde kenmerkt zich doordat de planstudie verder wordt uitgewerkt. De provincie wil hierbij sneller trechteren dan de andere partijen. Doordat alle partijen zich aan de 3-voudige doelstelling hebben gecommitteerd en graag willen weten welk alternatief voor hen het meest

gunstig uitpakken, wordt echter ervoor gekozen meerdere alternatieven uit te werken. Er is in deze fase een aantal belemmeringen die de uitkomst van het proces kunnen veranderen. De financiering is als belemmering reeds opgelost. Belemmeringen die in de toekomst een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld de inspraakreacties vanuit de ondernemers langs de kust. Anderzijds lijkt er echter op dit moment voldoende bestuurlijke ruimte te zijn om de Zandmotor uit te voeren, met name omdat de Zandmotor als pilot wordt gepositioneerd en ook weer zal verdwijnen.

#### 5.4 Snelle en goede besluitvorming

##### Ronde 1: Naar een ambitieovereenkomst

In de eerste ronde wordt er door de verschillende partijen gezocht naar winstkansen. Deze wordt gevonden door de doelstellingen veiligheid, kustontwikkeling en innovatie in het kustbeheer, te combineren. Door de winstkansen voor de meeste deelnemende partijen is er sprake van samenwerking tussen de partijen. Overigens zijn de relevante partijen betrokken bij de ambitieovereenkomst, hierbij moet worden opgemerkt dat er van schaalvervlochtening weinig sprake is. Met name bestuurders zijn betrokken bij de voorbereiding van de ambitieovereenkomst. De periode naar aanloop van de ambitieovereenkomst is met name georiënteerd op kansen en oplossingen terwijl de problemen die hieraan ten grondslag liggen wat naar de achtergrond verdwijnen. In de onderstaande tabel is weergegeven of er sprake is van snelle en goede besluitvorming conform het ideaaltipe van Koppenjan en Klijn.

<b>Snelle en goede besluitvorming</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Doelvervlochtening en winstkansen	Positief	Er is sprake van een meervoudige doelstelling (natuurontwikkeling, veiligheid en innovatie in het kustonderhoud).
Geleidelijk trechteren	Negatief	De eerste ronde richt zich al specifiek op oplossingen
Adaptief vermogen	Negatief	Er wordt geen rekening gehouden met veranderende context in de loop van het project
Samenwerking	Positief	Er is in deze ronde sprake van samenwerking tussen de partijen
Schakelen tussen oplossing en probleem	Negatief	De eerste ronde richt zich al specifiek op oplossingen
Betrekken van juiste partijen	Positief	Alle relevante partijen zitten aan tafel bij het sluiten van de ambitieovereenkomst
Resultaatgerichte werkvorm	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend over de werkvorm, voor het sluiten van de ambitieovereenkomst
Verbindend vermogen en schaalvervlochtening	Negatief	Er is geen sprake van schaalvervlochtening, met name op hoger bestuurlijk niveau wordt gezocht naar gedeelde doelstellingen
Passende sturing	Positief	De partijen met de grootste belangen hebben de regie

**Tabel 5.1: Snelle en goede besluitvorming volgens Koppenjan en Klijn**

Op basis van de uitgevoerde interviews is de perceptie van de actoren dat de besluitvorming gericht was op winstkansen en weinig probleem georiënteerd. Daarentegen biedt de gesloten ambitieovereenkomst voor alle partijen winstkansen. Enkele partijen staan positief kritisch tegenover de Zandmotor omdat het zowel positieve als negatieve effecten kan hebben. De snelheid waarmee de ambitieovereenkomst tot stand is gekomen, wordt niet al traag ervaren. In de onderstaande tabel wordt de perceptie van de verschillende actoren weergegeven.

<b>Perceptie van de actoren over snelle en goede besluitvorming</b>			
<b>Actor</b>	<b>Indicator</b>	<b>Waardering</b>	<b>Toelichting</b>
Verkeer en waterstaat	Kwaliteit	Goed	Het resultaat van de ambitieovereenkomst wordt als positief beschouwd
	Snelheid	Goed	De voortgang wordt niet als traag ervaren
Provincie Zuid Holland	Kwaliteit	Goed	Het resultaat van de ambitieovereenkomst wordt als positief beschouwd
	Snelheid	Goed	De voortgang wordt niet als traag ervaren
Gemeente Den Haag	Kwaliteit	Goed	Het resultaat van de ambitieovereenkomst wordt als positief beschouwd
	Snelheid	Goed	De voortgang wordt niet als traag ervaren
Milieufederatie Zuid Holland	Kwaliteit	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor
	Snelheid	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor
Hoogheemraadschap Delfland	Kwaliteit	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor
	Snelheid	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor
Overige gemeenten	Kwaliteit	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor
	Snelheid	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor

**Tabel 5.2: Perceptie van snelle en goede besluitvorming**

Het merendeel van de indicatoren van snelle en goede besluitvorming wordt als positief beoordeeld. De kwaliteit en snelheid van de besluitvorming wordt door vrijwel alle actoren als hoog gepercipieerd. Op basis van het bovenstaande wordt voor de eerste ronde vastgesteld dat er sprake is van snelle besluitvorming met een hoge kwaliteit.

<b>Besluitvorming</b>	<b>Hoge snelheid</b>	<b>Lage snelheid</b>
<b>Hoge kwaliteit</b>	Hoge kwaliteit en snel	Hoge kwaliteit en traag
<b>Lage kwaliteit</b>	Lage kwaliteit en snel	Lage kwaliteit en traag

**Tabel 5.3: Oordeel van snelle en goede besluitvorming**

## **Ronde 2: Waarmaken van ambities**

In de tweede ronde moeten de ambities uit de eerdere overeenkomst worden waargemaakt. Dit betekent dat een normale MER-procedure start met een Startnotitie waarin uitgangspunten en alternatieven worden beschreven en een Projectnota/MER waarin de effecten van de alternatieven worden beschreven. Doordat de MER-procedure wordt gevolgd, wordt er geleidelijk getrechterd. Als gevolg van de meervoudige projectdoelstelling is er in deze ronde discussie tussen de twee belangrijkste stakeholders over de financiering. Provincie Zuid Holland en Rijkswaterstaat proberen inzichtelijk te maken welke kansen zij hebben om hun doelstelling te behalen en welke risico's zij lopen. De partijen proberen hiermee hun eigen businesscase op orde te krijgen. Hierdoor wordt er antwoord gegeven in welke mate de gekozen oplossingen bijdragen aan de gestelde problemen (kustsuppletie en natuurontwikkeling), zo wordt er geschakeld tussen problemen en oplossing. Uiteindelijk is er over de financiering in een tijdsbestek van ongeveer 1 jaar consensus. Een groot deel van de financiering wordt uit de crisismiddelen bijgedragen. Dit speelt zich allemaal af op hoog bestuurlijk niveau. Bewoners worden in dit stadium nog niet betrokken, maar pas later via de normale inspraakprocedures. Er wordt dus niet geschakeld tussen de verschillende schaalniveaus. In de onderstaande tabel is weergegeven of er sprake is van snelle en goede besluitvorming conform het ideaaltype van Koppenjan en Klijn.



<b>Snelle en goede besluitvorming</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Doelvervlechting en winstkansen	Positief	Er is sprake van een meervoudige doelstelling (natuurontwikkeling, veiligheid en innovatie in het kustonderhoud).
Geleidelijk trechteren	Positief	De MER-procedure wordt gevolgd
Adaptief vermogen	Negatief	Er wordt geen rekening gehouden met veranderingen van uitgangspunten
Samenwerking	Positief	De samenwerking tussen de partijen is goed
Schakelen tussen oplossing en probleem	Positief	Door de businesscases wordt er geschakeld tussen probleem en oplossing
Betrekken van juiste partijen	Positief	De juiste partijen zijn betrokken
Resultaatgerichte werkvorm	Onbekend	De werkvorm is onbekend
Verbindend vermogen en schaalvervlechting	Negatief	Aan het einde worden pas bewoners betrokken door middel van insprekavonden
Passende sturing	Positief	De partijen met de grootste belangen voeren de regie

**Tabel 5.4: Snelle en goede besluitvorming volgens Koppenjan en Klijn**

Op basis van de uitgevoerde interviews is de perceptie van de actoren dat de besluitvorming gericht was op winstkansen en weinig probleem georiënteerd. Daarentegen biedt de aanpak voor alle partijen winstkansen. Enkele partijen staan positief kritisch tegenover de Zandmotor omdat het zowel positieve als negatieve effecten kan hebben. Door het pilotkarakter van de Zandmotor en doordat de Zandmotor in eerste instantie een tijdelijk project is, lijkt de maatschappelijke weerstand klein te zijn. Ook de MER procedure en de daarop volgende inspraakprocedure, lijken zonder echt grote weerstand te verlopen. Het project heeft ook binnen andere partijen als Gemeente Den Haag voldoende draagvlak en wordt vooralsnog positief kritisch gevolgd.

<b>Perceptie van de actoren over snelle en goede besluitvorming</b>			
<b>Actor</b>	<b>Indicator</b>	<b>Waardering</b>	<b>Toelichting</b>
Verkeer en waterstaat	Kwaliteit	Goed	Het resultaat wordt als positief ervaren
	Snelheid	Goed	De voortgang wordt niet als traag ervaren
Provincie Zuid Holland	Kwaliteit	Goed	Het resultaat wordt als positief ervaren
	Snelheid	Goed	De voortgang wordt niet als traag ervaren
Gemeente Den Haag	Kwaliteit	Goed	Het resultaat wordt positief kritisch gevolgd
	Snelheid	Goed	De voortgang wordt niet als traag ervaren
Hoogheemraadschap Delfland	Kwaliteit	Goed	Het resultaat wordt positief kritisch gevolgd
	Snelheid	Goed	De voortgang wordt niet als traag ervaren
Milieufederatie Zuid Holland	Kwaliteit	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor
	Snelheid	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor
Overige gemeenten	Kwaliteit	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor
	Snelheid	Onbekend	Er zijn geen gegevens bekend van deze actor

**Tabel 5.5: Perceptie van snelle en goede besluitvorming**

Het merendeel van de indicatoren van snelle en goede besluitvorming wordt als positief beoordeeld. De kwaliteit en snelheid van de besluitvorming wordt door vrijwel alle actoren als hoog gepercipieerd. Op basis van het bovenstaande wordt voor de tweede ronde vastgesteld dat er sprake is van snelle besluitvorming met een hoge kwaliteit.

<b>Besluitvorming</b>	<b>Hoge snelheid</b>	<b>Lage snelheid</b>
<b>Hoge kwaliteit</b>	Hoge kwaliteit en snel	Hoge kwaliteit en traag
<b>Lage kwaliteit</b>	Lage kwaliteit en snel	Lage kwaliteit en traag

**Tabel 5.6: Oordeel van snelle en goede besluitvorming**

## 5.5 Toepassing van Elverding

In de eerste ronde worden de ambities van de verschillende partijen met elkaar vergeleken en wordt de driedelige projectdoelstelling geformuleerd. Hierbij zijn de relevante stakeholders betrokken, maar deze betrokkenheid speelt zich alleen af op een hoger bestuursniveau. De regie is hierbij in handen van de Provincie Zuid Holland. Al voor het sluiten van de ambitieovereenkomst is er gedetailleerd gerekend aan de effecten van de Zandmotor en de verschillende alternatieven. De ambitieovereenkomst is echter doelgericht en niet oplossingsgericht. Bij de kostenraming die op dat moment is gemaakt is geen ruimte gereserveerd voor grootschalige draagvlakoplossingen. De ambitieovereenkomst is geen eenduidig voorkeursbesluit, alhoewel de Provincie hier wel naar heeft gestreefd. Door de meervoudige projectdoelstelling dragen verschillende alternatieven op verschillende wijze bij aan de projectdoelstellingen. Om de afweging tussen de verschillende alternatieven te kunnen maken worden in de tweede ronde drie alternatieven beschouwd in de MER-procedure.

In de tweede ronde worden de drie alternatieven met elkaar vergeleken op basis van nieuwe kennis. Er is dus geen sprake van een eenduidig voorkeursbesluit. Op basis hiervan wordt een keuze gemaakt uit het alternatief dat het beste invulling geeft aan de meervoudige projectdoelstelling. Door de meervoudige projectdoelstelling is er sprake van een gebiedsgerichte aanpak. Omdat de Zandmotor als pilot, onderwerp is van vele studies, zal er dus sprake zijn van een soort oplevertoets. Hierbij wordt de vraag beantwoord in welke mate de Zandmotor voldoet aan de vooraf gestelde ambities. In hoeverre de uitkomsten van deze toets daarna aanleiding zijn tot aanpassingen aan de Zandmotor is onbekend. Evenmin is het onbekend hoe de risico's dat het mee- of tegenvalt zijn meegenomen in de discussies over de financiering. In deze ronde zijn de relevante stakeholders betrokken, maar deze betrokkenheid speelt zich alleen af op een hoger bestuursniveau. Bewoners en ondernemers hebben pas na de weging van de alternatieven kans op inspraak, volgens de MER-procedure. De toepassing van Elverding in deze case is in de onderstaande tabel samengevat.

<b>Ronde 1: Naar een ambitieovereenkomst</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	Het is duidelijk wie de regie heeft
Kostenraming	Negatief	In de kostenraming is geen ruimte gehouden voor draagvlakoplossingen
Ruime participatie	Negatief	Op hoger bestuursniveau zijn de relevante stakeholders betrokken, bewoners zijn niet betrokken
Gebiedsgerichte benadering	Positief	De zandmotor combineert natuurontwikkeling met veiligheid
Termijnen van inspraak	Nvt	In deze ronde is deze aanbeveling niet van toepassing
Voorkeursbesluit	Negatief	Er worden meerdere alternatieven uitgewerkt
Globale weging van effecten	Negatief	Ook in deze ronde wordt er al gedetailleerd onderzoek uitgevoerd
Alternatieven	Negatief	Er worden meerdere alternatieven uitgewerkt
Gebruik doelvoorschriften	Positief	De ambitieovereenkomst is een doelvoorschrift
Opleveringstoets	Nvt	In deze ronde is deze aanbeveling niet van toepassing
Termijnen van besluiten	Nvt	In deze ronde is deze aanbeveling niet van toepassing
Beroepsmogelijkheden	Nvt	In deze ronde is deze aanbeveling niet van toepassing
<b>Ronde 2: Waarmaken van de ambities</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	Het is duidelijk wie de regie heeft
Kostenraming	Negatief	In de kostenraming is geen ruimte gehouden voor draagvlakoplossingen
Ruime participatie	Negatief	Op hoger bestuursniveau zijn de relevante stakeholders betrokken, later is inspraak van andere schaalniveaus mogelijk
Gebiedsgerichte benadering	Positief	De zandmotor combineert natuurontwikkeling met veiligheid
Termijnen van inspraak	Positief	De inspraaktermijnen zijn vast
Voorkeursbesluit	Negatief	Er worden meerdere alternatieven uitgewerkt
Globale weging van effecten	Negatief	In deze ronde wordt de kennisvraag regelmatig gesteld. Effecten worden daarom in detail uitgewerkt.
Alternatieven	Negatief	Er worden meerdere alternatieven uitgewerkt
Gebruik doelvoorschriften	Onbekend	Het is onbekend of doelvoorschriften worden toegepast
Opleveringstoets	Positief	De Zandmotor is na oplevering onderwerp van studie. De oplevertoets wordt dus uitgevoerd. Eventueel kunnen daarna aanpassingen worden gedaan.
Termijnen van besluiten	Negatief	De termijnen zijn niet aangepast
Beroepsmogelijkheden	Negatief	De beroepsmogelijkheden zijn niet aangepast

**Tabel 5.7: Toepassing Elverding**

## **5.6 Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming**

In deze paragraaf wordt op basis van paragraaf 5.4 over snelle en goede besluitvorming bij De Zandmotor en op basis van paragraaf 5.5 over de toepassing van Elverding, een uitspraak gedaan over de bijdrage van de aanbevelingen van Elverding aan de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming. Uit paragraaf 5.5 blijkt dat een groot deel van de aanbevelingen van Elverding niet wordt toegepast. Tegelijkertijd is de vaststelling dat de besluitvorming van de Zandmotor in beide rondes snel en goed verloopt. Hieruit kan worden verondersteld dat Elverding geen bijdrage levert aan snelle en goede besluitvorming. Hieronder wordt dit per aanbeveling kort toegelicht.

### *Ronde 1 Naar een ambitieovereenkomst*

De ambitieovereenkomst in ronde 1 is een soort doelvoorschrift en draagt in die zin bij aan een snelle en goede besluitvorming. Dit geldt ook voor de aanbeveling met betrekking tot de gebiedsgerichte benadering. Onder de gebiedsgerichte benadering wordt in dit geval het combineren van doelstellingen verstaan. De gebiedsgerichte benadering is bij de Zandmotor niet gehanteerd om het draagvlak te vergroten of draagvlakoplossingen mogelijk te maken, maar is juist het uitgangspunt van het project. De aanbeveling draagt daarmee bij aan snelle en goede besluitvorming. Door het niet toepassen van een aantal aanbevelingen gaat het in deze case niet langzamer of minder goed. Geen bijdrage hebben bijvoorbeeld de aanbevelingen om rekening te houden met draagvlakoplossingen of de aanbeveling om voor ruime participatie uit bestuurslagen en bewoners. Deze bijdrage van deze aanbevelingen is beperkt aangezien het vooral een bestuurlijke samenwerking is, en bredere participatie en draagvlakoplossingen eigenlijk niet aan de orde zijn. De aanbevelingen om een eenduidig voorkeursbesluit te nemen en slechts een alternatief uit te werken, kunnen mogelijk een contraproductieve bijdrage hebben. De Provincie had wel het streven om een eenduidig besluit te nemen voor een bepaald alternatief. Door de meervoudige projectdoelstelling lag het echter voor de hand om van meerdere alternatieven de bijdrage aan de projectdoelstelling te bepalen. Wanneer de Provincie haar wens om een alternatief uit te werken had doorgezet, dan hadden andere partijen hier last van kunnen hebben. Dit had het project juist kunnen vertragen en de discussie over de financiering kunnen verarmen. Het toepassen van deze aanbevelingen had daardoor juist contraproductief gewerkt.

### *Ronde 2 Waarmaken van ambities*

In ronde 2 wordt de Zandmotor verder uitgewerkt. De aanbevelingen van Elverding hebben in deze ronde geen bijdrage meer. Belangrijke beslissingen over de financiering worden in deze ronde op hoog bestuurlijk niveau genomen. Hierbij is vooral de wil en het vermogen tot samenwerken van belang. Niet het procesarrangement dat van toepassing is.

In de onderstaande tabel wordt de hierboven beschreven bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming in deze case geverifieerd en gefalsificeerd.

Aanbeveling Elverding	Toepassing	Bijdrage
<b>Ronde 1 Naar een ambitieovereenkomst</b>		
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	
Kostenraming	Negatief	
Ruime participatie	Negatief	
Gebiedsgerichte benadering	Positief	
Termijnen van inspraak	Nvt	
Eenduidig voorkeursbesluit	Negatief	
Globale weging van effecten	Negatief	
Een alternatief uitgewerkt	Negatief	
Gebruik doelvoorschriften	Positief	
Opleveringstoets	Nvt	
Termijnen van besluiten	Nvt	
Beroepsmogelijkheden	Nvt	
<b>Ronde 2 Waarmaken van de ambities</b>		
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	
Kostenraming	Negatief	
Ruime participatie	Negatief	
Gebiedsgerichte benadering	Positief	
Termijnen van inspraak	Positief	
Eenduidig voorkeursbesluit	Negatief	
Globale weging van effecten	Negatief	
Een alternatief uitgewerkt	Negatief	
Gebruik doelvoorschriften	Onbekend	
Opleveringstoets	Positief	
Termijnen van besluiten	Negatief	
Beroepsmogelijkheden	Negatief	

**Tabel 5.8: Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming**

## 5.7 Conclusie

De besluitvorming van de Zandmotor kan worden getypeerd aan de hand van twee rondes. De eerste ronde waarin wordt gekomen tot een ambitieovereenkomst en de tweede ronde waarin de ambitieovereenkomst verder wordt uitgewerkt. In beide rondes is er sprake van snelle en goede besluitvorming. In het procesverloop van de Zandmotor wordt een groot deel van de aanbevelingen van Elverding niet toegepast, maar is er toch sprake van snelle en goede besluitvorming. Er wordt dan ook vastgesteld dat de bijdrage van het merendeel van de aanbevelingen van Elverding aan snelle en goede besluitvorming in deze case beperkt is.

Aanbevelingen die niet zijn toegepast zijn bijvoorbeeld de aanbevelingen om rekening te houden met draagvlakoplossingen of de aanbeveling om voor ruime participatie in de vroege projectfase. De bijdrage van deze aanbevelingen is beperkt omdat deze aanbevelingen tot doel hebben het draagvlak te vergroten. Echter, draagvlak is in deze case geen probleem. Er zijn tenslotte maar weinig mensen in de omgeving die er last van hebben en bovendien wordt de Zandmotor als pilot gepositioneerd en zal hij in de toekomst verdwijnen. Ook voor deze case geldt dat de aanbevelingen om een eenduidig voorkeursbesluit te nemen en slechts een alternatief uit te werken, mogelijk een contraproductieve bijdrage hebben. Wanneer de Provincie haar wens om een alternatief uit te werken had doorgezet, dan hadden andere partijen hun winstkansen zien verdwijnen. Dit had het project kunnen vertragen en de discussie over de financiering kunnen verarmen. Hieruit wordt geconcludeerd dat de context waarin een project zich bevindt, sterk van invloed is op de gekozen inrichting van het proces.

## 6 Stadswerven en Urban Flood Management Dordrecht

### 6.1 Inleiding

De wijk Stadswerven bevindt zich aan de Merwede, grenzend aan het centrum van Dordrecht. Het grootste gedeelte van deze omvangrijke locatie (30 ha. grond, 10 ha. water) was altijd in gebruik als (scheeps)werf en kwam na faillissement van machinefabriek de Biesbosch eind jaren negentig vrij voor herontwikkeling ([www.drechtrovers.nl](http://www.drechtrovers.nl)). De sector Stadsontwikkeling van de gemeente Dordrecht maakt in november 2002 het Structuurplan De Stadswerven openbaar. Vanuit het structuurplan is daarna begonnen met de planontwikkeling (onder meer de bouw van ca. 1400 woningen). Omdat het gebied buitendijks gelegen is, is een ophoging van het terrein met ca. 4 m nodig om te voldoen aan de eisen van Rijkswaterstaat voor waterveiligheid.

Parallel aan de ontwikkeling van stadswerven vindt het Urban Flood Management project (UFM) plaats. Het UFM project is informeel ontstaan op het International Symposium on Flood Defense in 2005 in Nijmegen waarbij Waterschap Hollandse Delta en Dura Vermeer aanwezig zijn. Beide partijen nemen het initiatief tot een afspraak bij de Gemeente Dordrecht voor een onderzoeksproject dat methoden en instrumenten ontwikkelt om hoogwater als ontwerpvariabele in de gebiedsontwikkeling mee te nemen. De aanwezigheid van water wordt hierbij niet als bedreiging gezien maar als kans. Zo zullen sommige huizen drijven en bij hoogwater kunnen kades en pleinen overstromen. Alles echter onder geaccepteerde restrisicco's. In samenwerking met de City of London en Hamburg, die eveneens ontwikkelingen plannen in overstromingsgevoelige gebieden, wordt vervolgens in juni 2006 gestart met een onderzoekstraject dat gedeeltelijk wordt gefinancierd door Leven met Water. Het UFM project bestaat Leven met Water, Gemeente Dordrecht, Unesco IHE, Deltares, Dura Vermeer, Provincie Zuid Holland, Rijkswaterstaat, Woningbouwcorporatie Trivire, TU Hamburg en The Environment Agency (UK).



Figuur 6.1: Overzicht Stadswerven ([www.am.nl](http://www.am.nl))

## **6.2 Ronde 1: Onafhankelijke arena's**

In november 2002 maakt de sector Stadsontwikkeling het Structuurplan De Stadswerven openbaar en begint met de ontwikkeling van de locatie. Gekoppeld aan de wijziging van het bestemmingsplan wordt de m.e.r.-procedure doorlopen. Dit om milieu- en veiligheidseffecten vroegtijdig in de besluitvorming te betrekken. Het milieueffectrapport is het hoofdproduct van de procedure en is in 2004 opgeleverd. In de loop van 2005 werd duidelijk dat er onvoldoende politiek draagvlak was voor de vestiging van een theater op de Kop van de Staart. In september 2007 raakt het project in verdere een impasse door problemen met de grondexploitatie. Voorziene inkomsten blijken door deelbesluiten en politieke ontwikkelingen (zoals het theater) uit te blijven en bouwkosten blijken gestegen. Bovendien is een aantal ambtenaren ontevreden over het ontwikkelingsplan van dat moment. Er is crisisberaad in het college van B&W en de betrokken wethouders moeten zich bij de gemeenteraad verantwoorden. Het college van B&W besluit dan ook tot een time-out in het project. De vertraging kost de OntwikkelCombinatie Werven (OCW) geld en de gemeente moet een schadevergoeding betalen. Tegelijkertijd veranderde ook de samenstelling van Ontwikkelingscombinatie De Werven (OCW). Per 1 januari 2008 verkocht Innoplan zijn aandelen en heeft AM Zuid-Holland Zuid een meerderheidsbelang verworven binnen OCW. De ontwikkelingscombinatie bestaat nu uit AM Zuid-Holland Zuid, JP van Eesteren en Dura Vermeer Bouw Rotterdam. Dit alles was reden om samen met de gemeente de plannen voor Stadswerven nog eens nauwkeurig te bekijken. De gemeente heeft in de planontwikkeling de regierol in nauwe samenwerking met AM, Dura Vermeer en J.P. van Eesteren, die gezamenlijk OCW BV (Ontwikkelingscombinatie De Werven) vormen. De ontwikkelcombinatie is hierbij verantwoordelijk voor realisatie en verkoop en streeft hierbij naar winstmaximalisatie. De gemeente is verantwoordelijk voor een sociaal evenwichtig woonmilieu onder optimale financiële voorwaarden.

Tegelijk met de ontwikkeling van Stadswerven begint in 2006 het UFM project. Het project wordt door de deelnemende partijen gepositioneerd als onderzoeksproject en nadrukkelijk uit de luwte gehouden van het gevoelige ontwikkelingstraject van Stadswerven. Wel wordt er geprobeerd het project zo realistisch mogelijk te vorm te geven en voelsprietten naar het daadwerkelijke ontwikkelproces van Stadswerven in stand te houden. Een voorbeeld hiervan is de deelname van een van de wethouders van Dordrecht in de stuurgroep van het UFM project. Door het enthousiasme van de betrokken private als publieke partners trekt het project de positieve aandacht van de buitenwereld (pers en hoogwaardigheidsbekleders). In eerste instantie is er geen interesse vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat om deel te nemen, bijvoorbeeld omdat het UFM niet in de bestaande beleidskaders paste. Stadswerven was tenslotte niet aangewezen als zogenaamde EMAB locatie (Experimenteren met aangepaste bouwvormen). Vanaf maart 2007 besluit ook DG-water van Verkeer en Waterstaat op uitnodiging van UFM deel te nemen aan het onderzoeksproject. Nadat AM een meerderheidsbelang heeft gekregen in de grondposities, is er door UFM wel gesproken met AM. Het UFM project duurt dan nog maar een half jaar waardoor de betrokkenheid van AM op dat moment beperkt blijft. Overigens is bouwer Dura Vermeer zowel betrokken bij het UFM project en maakt het deel uit van de ontwikkelingscombinatie OCW. Het UFM project is halverwege 2008 afgerond.

De eerste ronde kenmerkt zich doordat UFM en de ontwikkeling van Stadswerven onafhankelijk van elkaar verlopen. De ontwikkeling van Stadswerven raakt door fouten in de exploitatie in een impasse en er moet een nieuw masterplan worden opgesteld. De samenwerking tussen OCW, Wethouders en Gemeenteraad was onvoldoende transparant, hetgeen voor de Gemeenteraad aanleiding was om het vertrouwen in de procesgang op te zeggen. Het UFM-project verloopt in de luwte hiervan juist succesvol en trekt aandacht uit binnen- en buitenland. De volgende

succesfactoren zijn hierbij te herkennen. (1) Doordat het onderzoeksproject (met een smalle betrokkenheid) in de luwte is voorbereid, konden belangen makkelijk worden uitgewisseld. Vanuit de dynamiek van een kleine groep mensen is bredere betrokkenheid later tot stand gekomen. (2) Omdat het een kennisprogramma was konden bestuurders het project in eerste instantie met een gerust hart laten gaan. (3) Het ontwerp dat in het kennisprogramma is gemaakt, maakt het ontwerp visueel. In een situatie van projectontwikkeling was deze mogelijkheid voor een dergelijk controversieel onderwerp er nooit geweest. (4) De samenwerking vanuit verschillende gremia leidt tot nadenken over zaken en tot breed draagvlak. (5) De betrokken personen met de juist energie. (6) UFM houdt rekening met toekomstige wijzigingen van de randvoorwaarden (een afsluitbaar open Rijnmond of een overstromingskans van 1:100.000), bijvoorbeeld door een marge in ontwerp te hanteren. Dit zorgt ervoor dat het ontwerp toekomstvast is. Overigens is er bij het UFM project geen sprake van besluitvorming in die zin dat er sprake is van een proces van planvorming waarin verder wordt getrechterd naar een ontwerp.

De bij Stadswerven betrokken partijen zijn de gemeenteraad van Dordrecht en de ontwikkelcombinatie OCW. Het belang van de gemeente is hierbij om een sociaal aantrekkelijke woonwijk te bouwen onder verantwoordende financiering. OCW heeft met name een financieel belang. De bij het UFM betrokken partijen hebben allen verschillende belangen. Unesco-IHE en Deltares willen kennis ontwikkelen en toepassen, DG Water wil leren van de samenwerking met regionale partijen in dergelijk projecten en brengt kennis in, zorgt voor een meervoudig perspectief en krijgt deuren geopend. Zo is UFM inmiddels opgenomen in het Nationaal Waterplan. DG Water heeft geen rol in de bewaking van het beleid (er is voor UFM geen versoepeling van de rijksregels nodig). Voor Waterschap Hollandse Delta en de Provincie Zuid Holland geldt dat zij kunnen leren van de innovatieve aspecten van het UFM/Stadswerven project en hun leerpunten kunnen laten terugkomen in zich ontwikkelende beleidskaders. Voor Dura Vermeer is deelname een onderdeel van het business development. Gemeente Dordrecht gebruikt het UFM project om van te leren en om zich te kunnen profileren.

### **6.3 Ronde 2: Stadswerven en Urban Flood Management in een arena**

Wanneer het UFM project is afgelopen wordt vanaf 2008 een opvolger gecreëerd (het MARE project). Dit voorstel is goedgekeurd in december 2008 en is gestart vanaf januari 2009. Stadswerven is in het voorstel als een van de drie demonstratieprojecten voorgesteld. Daarnaast vraagt de projectorganisatie De Stadswerven vanaf 2008 expliciet om ondersteuning van het UFM project. Vanaf dat moment loopt het onderzoeksproject en het ontwikkelproject dan ook gezamenlijk op. Hiervoor is een aantal verklaringen te geven. Allereerst had het UFM project eerder al z'n voelspriet in het ontwikkelproces van Stadswerven. De resultaten van het UFM project konden dan ook eenvoudig worden ingebracht in de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling. Het UFM project is bovendien in de luwte van de projectontwikkeling is uitgevoerd. Op het oog tegenstrijdige belangen konden hierdoor makkelijker tot elkaar komen. Tot slot biedt het UFM project een nieuw perspectief op de stadsontwikkeling hetgeen verlichtend werkte na de eerdere impasse bij de gemeente.

Begin februari 2009 heeft B&W van Dordrecht het nieuwe Masterplan Stadswerven goedgekeurd. Het UFM project maakt hier een substantieel deel van uit en het volledige plan is met kennis van het UFM project ingericht. De gemeenteraad heeft in haar vergadering van 12 mei 2009 ingestemd met het masterplan voor de Stadswerven ([www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)). Het Masterplan vormt de basis voor het stedenbouwkundig plan dat op dit moment wordt ingevuld. Hierbij wordt gedacht een pilot flood proof bouwen (10-100 woningen). Deze pilot is enerzijds bedoeld als branding van de gemeente Dordrecht als een innovatieve gemeente die leeft met water.



Tegelijkertijd is het een showcase voor het MARE project. Naarmate het project vordert en de realisatie dichterbij komt, wordt de kennisinbreng vanuit UFM minder en komen meer praktische zaken aan bod. Zo is de inbreng van DG Water op dit moment al afgenomen.

Bij de verdere uitwerking van het Stadswerven project wordt een aantal mogelijke belemmeringen gesignaleerd. Een van de belemmeringen ligt in de beleidsideologie en de omvang van de betrokken organisaties. Zo is bijvoorbeeld Verkeer en Waterstaat al enige tijd betrokken bij het UFM project. De betrokken persoon kan echter onmogelijk alle, voor dit project, relevante beleidsvelden afdekken. Het is dus nu zaak om vanuit het project commitment te krijgen bij al deze beleidsvelden vanuit Verkeer en Waterstaat voor een project dat afwijkt van de gangbare ontwikkellocaties. Aan de andere kant heeft de DG van RWS, Bert Keijts, vanuit de Stuurgroep Deltatechnologie laten weten dat hij het project omarmd en zich inzet voor een goede inpassing in bestaande beleidslijnen. Overigens blijkt regelgeving vanuit het Rijk geen belemmering te zijn voor buitendijks bouwen. Er is wel nationale regelgeving, bijvoorbeeld rondom scheepvaart, die wel van toepassing is. Maar deze is waarschijnlijk niet doorslaggevend voor het slagen en wordt door Rijkswaterstaat gehandhaafd. Uit het oogpunt van regelgeving is het met name van belang dat regionale bestuurders het er mee eens zijn. Een andere uitdaging bij de verdere uitwerking van het plan is de verdeling van verantwoordelijkheden: wanneer het gebied met minder dan 4 m. wordt opgehoogd en het overstroomt, wie is er dan verantwoordelijk voor schade en voor signalering en hoe is schade te verzekeren. Tot slot zijn financiën ook in het nieuwe Masterplan een aandachtspunt. De gemeente Dordrecht denkt een deel van het plan te kunnen financieren met subsidies voor het 'flood proof bouwen'. De gedachte hierbij is dat Rijk en Provincie behoefte hebben aan de kennis van het flood proof bouwen in de praktijk. De 'kredietcrisis' kan daarnaast van invloed zijn. Enerzijds omdat de huizenmarkt terugloopt, maar anderzijds ook omdat overheden willen investeren in kansrijke transitie. Tot slot moet Gemeente Dordrecht in dit project als professioneel opdrachtgeverschap optreden. Lagere overheden hebben vaak nog maar weinig ervaring met bijvoorbeeld het sturen op kwaliteitseisen en waarden. In dit specifieke geval is er ook nog sprake van een innovatief project.

De tweede ronde kenmerkt zich door uitwisseling van kennis tussen het UFM project en de ontwikkeling van Stadswerven. De positieve aandacht die er voor UFM was, zorgt er ook voor dat Stadswerven positief in de schijnwerpers komt te staan. Tegelijkertijd biedt Stadswerven de mogelijkheid om de ontwikkelde kennis van urban flood management in pilotomgeving te demonstreren. In de tweede ronde zijn vanuit urban flood management dezelfde personen betrokken. De goede samenwerking binnen het UFM consortium wordt gezien als succesfactor

#### **6.4 Snelle en goede besluitvorming**

##### **Ronde 1. Onafhankelijke arena's**

In ronde 1 speelt besluitvorming zich af in de arena Stadswerven. Het UFM-project richt zich op dat moment op onderzoek en kennisvergaring zonder daarbij daadwerkelijke realisatie als doelstelling te hebben. Bij de arena Stadswerven zijn twee partijen betrokken, de gemeente Dordrecht en de ontwikkelingscombinatie Stadswerven. Voor beide partijen is een enkelvoudige projectdoelstelling van belang, namelijk het realiseren van Stadswerven. Dat de realisatie uiteindelijk niet doorgaat en de planvorming overnieuw moet, heeft een oorzaak in de hoge kosten van bijvoorbeeld het geplande theater. De wethouder verantwoordelijk voor de ontwikkeling wordt hierdoor teruggefloten door de gemeenteraad van Dordrecht. Al met al vindt de samenwerking in deze fase vooral plaats op bestuurlijk niveau. De samenwerking tussen OCW en de gemeente is daarbij vooral gericht op realiseren van de eigen doelstelling. In de

onderstaande tabel is een oordeel gegeven over snelle en goede besluitvorming in de arena Stadswerven volgens de theorie van Koppenjan en Klijn.

<b>Snelle en goede besluitvorming</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Doelvervlochten en winstkansen	Negatief	Er is sprake van een enkelvoudige projectdoelstelling
Geleidelijk trechteren	Positief	De planvorming verloopt vanuit een globaal masterplan naar een stedenbouwkundig plan en verder
Adaptief vermogen	Negatief	Er wordt in de planvorming geen rekening gehouden met veranderende uitgangspunten
Samenwerking	Negatief	De samenwerking tussen OCW en Gemeente is gericht op realisatie van de eigen doelstellingen
Schakelen tussen oplossing en probleem	Negatief	Het proces is vooral gericht op realiseren van eigen doelen
Betrekken van juiste partijen	Negatief	De betrokkenheid is smal en beperkt zich tot OCW en de gemeente
Resultaatgerichte werkvorm	Onbekend	
Verbindend vermogen en schaalvervlochten	Positief	Er is sprake van betrokkenheid op gemeentelijk schaalniveau
Passende sturing	Onbekend	

**Tabel 6.1: Snelle en goede besluitvorming volgens Koppenjan en Klijn**

De perceptie van de actoren in de arena Stadswerven is in de onderstaande tabel weergegeven. De voortgang van het project is hierbij niet genoemd als belemmering. Met name de Gemeenteraad van Dordrecht is ontevreden met de kwaliteit van de besluitvorming. Het betreft hierbij zowel de financiële uitwerking als de inhoudelijke uitwerking van de planvorming van Stadswerven.

<b>Perceptie van de actoren over snelle en goede besluitvorming</b>			
<b>Actor</b>	<b>Indicator</b>	<b>Waardering</b>	<b>Toelichting</b>
Gemeente Dordrecht	Kwaliteit	Laag	Gemeenteraad is ontevreden met de financiële raming en uitwerking
	Snelheid	Goed	
OCW	Kwaliteit	Onbekend	
	Snelheid	Onbekend	

**Tabel 6.2: Perceptie van snelle en goede besluitvorming**

Het merendeel van de indicatoren van snelle en goede besluitvorming wordt als negatief beoordeeld. De kwaliteit en snelheid van de besluitvorming wordt door de actoren als laag gepercipieerd. Op basis van het bovenstaande wordt voor de eerste ronde vastgesteld dat er sprake is van langzame besluitvorming met een lage kwaliteit.

<b>Besluitvorming</b>	<b>Hoge snelheid</b>	<b>Lage snelheid</b>
<b>Hoge kwaliteit</b>	Hoge kwaliteit en snel	Hoge kwaliteit en traag
<b>Lage kwaliteit</b>	Lage kwaliteit en snel	Lage kwaliteit en traag

**Tabel 6.3: Oordeel van snelle en goede besluitvorming**

## Ronde 2: Stadswerven en Urban Flood Management in een arena

In de tweede ronde wordt een nieuw masterplan voor Stadswerven opgesteld. De kennis van het UFM-project wordt hierbij toegepast. De projectdoelstelling wordt hierdoor verbreed van realisatie van Stadswerven, tot het realiseren van Stadswerven met mogelijkheden om flood proof woningen en openbare te realiseren. Hierbij wordt rekening gehouden met veranderende omstandigheden in de toekomst, bijvoorbeeld een zogenaamd afsluitbaar open Rijnmond of een overstromingskans van 1:100.000 jaar. Door de verbreding van de doelstelling is er sprake van schakelen tussen oplossing en probleem. De uitdaging is hierbij om een sociaal evenwichtige wijk te ontwikkelen, waarbij (hoog) water als een van de leidende ontwerpprincipes wordt meegenomen. Voor deze uitdaging zijn de juiste partijen op verschillende schaalniveaus betrokken waarbij dient te worden opgemerkt dat bewoners op dit moment nog niet zijn betrokken bij de ontwikkeling van Stadswerven. Het initiatief van de planontwikkeling ligt bij de Gemeente als meest voor de hand liggende partij om dit proces te sturen.

Snelle en goede besluitvorming		
Indicator	Oordeel	Toelichting
Doelvervlechting en winstkansen	Positief	Door de verbreding met UFM is er sprake van doelvervlechting
Geleidelijk trechteren	Positief	Er is sprake van geleidelijke uitwerking van de plannen
Adaptief vermogen	Positief	Er wordt rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen in het waterbeheer
Samenwerking	Positief	Er is een sterke vervlechting tussen UFM en Stadswerven
Schakelen tussen oplossing en probleem	Positief	UFM is een goed voorbeeld van schakelen tussen probleem en oplossing
Betrekken van juiste partijen	Positief	De juiste partijen zijn betrokken
Resultaatgerichte werkvorm	Onbekend	
Verbindend vermogen en schaalvervlechting	Negatief	Er zijn partijen vanuit verschillende schaalniveaus betrokken
Passende sturing	Positief	De Gemeente is de meest voor de hand liggende partij om dit proces te sturen

**Tabel 6.4: Snelle en goede besluitvorming volgens Koppenjan en Klijn**

De perceptie over de besluitvorming bij de geïnterviewde personen is goed. De Gemeenteraad van Dordrecht heeft het Masterplan Stadswerven goedgekeurd. De verdere uitwerking van het Masterplan kent echter nog wel een aantal belemmeringen. Voor RWS geldt dat Stadswerven als voorbeeld fungeert voor hoe de toekomstige wateropgave kan worden meegenomen in een ontwerp van nu. De voortgang van besluitvorming in deze ronde is door de geïnterviewde personen als goed ervaren.

Perceptie van de actoren over snelle en goede besluitvorming			
Actor	Indicator	Waardering	Toelichting
Gemeente Dordrecht	Kwaliteit	Goed	Het Masterplan Stadswerven is goedgekeurd
	Snelheid	Goed	De voortgang van besluitvorming is als goed ervaren
Verkeer en Waterstaat	Kwaliteit	Goed	Stadswerven is voor RWS een voorbeeld voor ontwerpen met water en past in bestaand beleidskader
	Snelheid	Goed	De voortgang van besluitvorming is als goed ervaren
OCW	Kwaliteit	Onbekend	
	Snelheid	Onbekend	
Provincie Zuid Holland	Kwaliteit	Onbekend	
	Snelheid	Onbekend	
Waterschap Hollandse Delta	Kwaliteit	Onbekend	
	Snelheid	Onbekend	

**Tabel 6.5: Perceptie van snelle en goede besluitvorming**

Op basis van het bovenstaande wordt voor de tweede ronde vastgesteld dat er sprake is van snelle besluitvorming met een hoge kwaliteit.

<b>Besluitvorming</b>	<b>Hoge snelheid</b>	<b>Lage snelheid</b>
<b>Hoge kwaliteit</b>	Hoge kwaliteit en snel	Hoge kwaliteit en traag
<b>Lage kwaliteit</b>	Lage kwaliteit en snel	Lage kwaliteit en traag

**Tabel 6.6: Oordeel van snelle en goede besluitvorming**

## **6.5 Toepassing van Elverding**

Een aantal aanbevelingen van Elverding is in de eerste ronde van toepassing. Aangezien het project een gebiedsontwikkeling betreft is er sprake van een gebiedsgerichte benadering. Er is echter geen sprake van vergroting van het plangebied om meer draagvlak voor Stadswerven te krijgen. Ook de aanbeveling om effecten globaal te bepalen is van toepassing. Zo worden in de m.e.r. de effecten van de gebiedsontwikkeling op hoofdlijnen vastgesteld. Omdat het Masterplan geen rekening hield met wijzigingen of tegenvallers in de grondexploitatie en om die rede door de Gemeenteraad van Dordrecht werd herroepen, wordt gesteld dat de aanbevelingen met betrekking tot een kostenraming die rekening houdt met draagvlakoplossingen en over een eenduidig voorkeursbesluit, niet zijn toegepast. Tot slot is in de eerste ronde een deel van de aanbevelingen niet van toepassing. Dit komt omdat het proces van inspraak er anders uit ziet dan bij een project dat onder regie van Rijkswaterstaat plaatsvindt. De aanbevelingen over beroepsmogelijkheden zijn hierdoor bijvoorbeeld niet van toepassing. Andere aanbevelingen zijn in de eerste ronde nog niet actueel, zoals het vasthouden aan niet-vrijblijvende termijnen van inspraak.

In de tweede ronde is er sprake van een bredere betrokkenheid door de schakeling van Stadswerven en UFM. Hierbij dient te worden opgemerkt dat burgers niet zijn betrokken bij de verdere uitwerking. Dit is overigens ook een taak voor de projectontwikkelaar. Hij moet tenslotte zorgen voor een aantrekkelijk woon- en leefmilieu. Het nieuwe Masterplan wordt in de tweede ronde uitgewerkt tot een stedenbouwkundig plan. De aanbeveling over een eenduidig voorkeursbesluit is hiermee van toepassing. Voor wat betreft de kostenraming is op dit moment niet bekend of deze in de tweede ronde wel voldoende sluitend is opgesteld. Het oordeel over de overige aanbevelingen verandert in de tweede ronde niet.

<b>Ronde 1: Onafhankelijke arena's</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	De gemeente is initiatiefnemer en verantwoordelijk
Kostenraming	Negatief	Er is geen rekening gehouden met tegenvallers in de grondexploitatie
Ruime participatie	Negatief	OCW en gemeente zijn betrokken
Gebiedsgerichte benadering	Positief	Het betreft een gebiedsontwikkeling
Termijnen van inspraak	Nvt	Er is nog geen sprake van inspraak
Eenduidig voorkeursbesluit	Negatief	Het masterplan is vastgesteld en later herroepen
Globale weging van effecten	Positief	Er is een m.e.r. opgesteld waarin effecten globaal worden gewogen
Alternatieven	Nvt	
Gebruik doelvoorschriften	Nvt	
Opleveringstoets	Nvt	
Termijnen van besluiten	Nvt	
Beroepsmogelijkheden	Nvt	
<b>Ronde 2: Stadswerven en Urban Flood Management in een arena</b>		
<b>Indicator</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Toelichting</b>
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	De gemeente is initiatiefnemer en verantwoordelijk
Kostenraming	Onbekend	De financiering is op dit moment nog niet rond
Ruime participatie	Positief	Er is sprake van ruime participatie van relevante partijen
Gebiedsgerichte benadering	Positief	Het betreft een gebiedsontwikkeling
Termijnen van inspraak	Nvt	Er is nog geen sprake van inspraak
Eenduidig voorkeursbesluit	Positief	Het masterplan is vastgesteld en uitgewerkt in een stedenbouwkundig plan
Globale weging van effecten	Positief	Er is een m.e.r. opgesteld waarin effecten globaal worden gewogen
Alternatieven	Positief	Er wordt een alternatief verder uitgewerkt
Gebruik doelvoorschriften	Nvt	
Opleveringstoets	Nvt	
Termijnen van besluiten	Nvt	
Beroepsmogelijkheden	Nvt	

**Tabel 6.7: Toepassing van Elverding**

## **6.6 Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming**

In de eerste ronde strandde de besluitvorming op een niet kostendekkende grondexploitatie. Daarnaast was de samenwerking tussen OCW, Wethouders en Gemeenteraad was onvoldoende transparant. De aanbevelingen van Elverding die in de eerste van toepassing zijn hebben dan ook geen bijdrage aan het snel en goed verlopen van de besluitvorming. In ieder geval werken de aanbevelingen niet contraproductief. Voor wat betreft de aanbevelingen die niet van toepassing zijn, wordt gesteld dat het niet rekening houden met tegenvallers in de grondexploitatie, heeft geleid tot vertraging in de besluitvorming. Door vooraf voldoende financiële ruimte te creëren had de procesgang wellicht met minder belemmering worden doorlopen. De overige aanbevelingen die niet zijn toegepast hebben geen bijdrage aan de voortgang of kwaliteit van het proces.

Ten opzichte van de eerste ronde geldt voor de tweede ronde dat de participatie ruimer is door de betrokkenheid van de deelnemers in het ufm-project. Door toepassing van deze twee aanbevelingen gaat de besluitvorming beter en sneller. Daarnaast is het Masterplan vooralsnog

eenduidig vastgesteld en uitgewerkt. Er is dan ook sprake van een eenduidig voorkeursbesluit waarna een alternatief wordt uitgewerkt. Deze aanbeveling heeft echter geen bijdrage aan het snel of goed verlopen van de besluitvorming. In dergelijke stedelijke projecten is het tenslotte de normale procedure om slechts een masterplan of alternatief uit te werken. Voor de overige aanbevelingen geldt dezelfde vaststelling als in ronde 1. De aanbevelingen die wel of niet zijn toegepast, hebben geen bijdrage aan snelle of goede besluitvorming.

Indicator	Toepassing	Bijdrage
<b>Ronde 1 Afzonderlijke arena's</b>		
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	
Kostenraming	Negatief	
Ruime participatie	Negatief	
Gebiedsgerichte benadering	Positief	
Termijnen van inspraak	Nvt	
Eenduidig voorkeursbesluit	Negatief	
Globale weging van effecten	Positief	
Een alternatief uitgewerkt	Nvt	
Gebruik doelvoorschriften	Nvt	
Opleveringstoets	Nvt	
Termijnen van besluiten	Nvt	
Beroepsmogelijkheden	Nvt	
<b>Ronde 2 Een arena</b>		
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden	Positief	
Kostenraming	Onbekend	
Ruime participatie	Positief	
Gebiedsgerichte benadering	Positief	
Termijnen van inspraak	Nvt	
Eenduidig voorkeursbesluit	Positief	
Globale weging van effecten	Positief	
Een alternatief uitgewerkt	Positief	
Gebruik doelvoorschriften	Nvt	
Opleveringstoets	Nvt	
Termijnen van besluiten	Nvt	
Beroepsmogelijkheden	Nvt	

**Tabel 6.8: Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming**

## 6.7 Conclusie

De besluitvorming van het project Stadswerven kan worden beschreven aan de hand van twee rondes. In de eerste ronde zijn twee arena's te herkennen. De arena waarin besluitvorming plaatsvindt over Stadswerven en de arena waarin het onderzoek naar Urban Flood Management plaatsvindt, met als centrale case Stadswerven. Door onvoldoende transparante samenwerking en door tegenvallers in de grondexploitatie moet uiteindelijk het Masterplan voor Stadswerven opnieuw worden vastgesteld. De besluitvorming kan in deze ronde worden getypeerd als kwalitatief onvoldoende en langzaam. In de tweede ronde is er sprake van kennisuitwisseling tussen de beide arena's en trekken de gebiedsontwikkeling en het onderzoeksproject gezamenlijk op. De besluitvorming kan in deze ronde worden getypeerd als snel en goed. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze ronde nog niet is afgesloten en dat er door de betrokken actoren nog een aantal belemmeringen voor de toekomst worden genoemd.

In de eerste ronde is een aantal aanbevelingen van Elverding toegepast. Zo zijn de effecten op hoofdlijnen bepaald in een MER-studie. Aanbevelingen over een kostenraming met ruimte voor draagvlakoplossingen en over een eenduidig voorkeursbesluit zijn in de tweede ronde niet toegepast. Doordat het masterplan opnieuw moest worden opgesteld, heeft dit geleid tot vertraging. Het nemen van een eenduidig voorkeursbesluit, doorgaan met het bestaande masterplan, had in dit stadium echter grote bestuurlijk consequenties gehad. Dit besluit had dan ook contraproductief gewerkt. De aanbeveling over het hanteren van een kostenraming met ruimte voor draagvlakoplossingen zou in deze ronde wel hebben bijgedragen aan snellere en betere besluitvorming.

In de tweede ronde is er sprake van een bredere betrokkenheid en is het perspectief veranderd door de vervlechting met het ufm-project. De aanbeveling om een brede betrokkenheid te creëren draagt in de tweede ronde een bij aan het sneller en beter verlopen van de besluitvorming. De overige aanbevelingen van Elverding die in deze ronde wel of niet zijn toegepast hebben een beperkte bijdrage aan snelle en goede besluitvorming.

## 7 Conclusie en reflectie

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag over de betekenis van de aanbevelingen van de commissie Elverding voor de watersector. De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de deelvragen. Allereerst wordt beschreven hoe snelle en goede besluitvorming en de aanbevelingen van de commissie Elverding worden geconceptualiseerd. Vervolgens wordt voor drie cases beschreven of er sprake is van snelle en goede besluitvorming, in hoeverre de aanbevelingen van Elverding zijn toegepast in de case en wat de betekenis van de aanbevelingen is voor snelle en goede besluitvorming in de case. De waarnemingen uit de drie cases worden vervolgens veralgemeniseerd zodat een uitspraak kan worden gedaan voor de betekenis van de aanbevelingen van Elverding in de watersector. Het hoofdstuk eindigt met een reflectie op deze conclusie.

### 7.2 Snelle en goede besluitvorming

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag hoe goede en snelle besluitvorming kan worden getypeerd.

Het begrippenpaar snelle en goede besluitvorming staat centraal in dit onderzoek. Het blijkt dat het niet mogelijk is de beide begrippen afzonderlijk van elkaar te typeren. Het sturen op snelheid in een besluitvormingsproces gaat ten koste van de kwaliteit, terwijl de nadruk op kwaliteit vaak juist leidt tot vertraging. Beide begrippen moeten dus in samenhang met elkaar worden beschouwd. In dit onderzoek wordt goede en snelle besluitvorming getypeerd met behulp van de theorie van Koppenjan en Klijn (2004). Koppenjan en Klijn (2004) gaan ervan uit dat sturing of handelingen in een complex sociaal systeem zelden het gewenste effect hebben. Bepaalde handelingen worden versterkt en terwijl andere juist worden uitgedoofd. Dit leidt tot onzekerheden bij de actoren. Een standaardreactie op deze onzekerheden zoals een hiërarchische sturing of het doen van meer onderzoek, leidt in een dergelijk systeem vooral tot conflicten. Zo hebben de interventies van de hiërarchische actor helemaal niet het bereik dat nodig is om zijn doelstellingen te bereiken. Het doen van meer onderzoek leidt alleen maar tot discussie over normen en over feiten. Een meer passende sturingsvorm in een dergelijk systeem beheerst de onzekerheden juist door te zoeken naar verbindingen tussen de deelnemende actoren en schaalniveau's, door oplossingen open te houden en te zoeken naar meerwaarde en winstkansen voor alle actoren. Door te zoeken naar commitment van alle partijen aan de procesregels en door sturing op zowel het doel als op het resultaat. Het theoretisch concept van Koppenjan en Klijn sluit hierbij aan. In dit onderzoek wordt er dan ook vanuit gegaan dat snelle en goede besluitvorming mogelijk is wanneer er maximaal invulling wordt gegeven aan dit theoretisch concept. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat de theorie een perspectief biedt waarmee naar besluitvormingsprocessen kan worden gekeken en waarmee kan worden beoordeeld of er sprake is van snelle en goede besluitvorming. Een dergelijk oordeel is echter niet hetzelfde als het oordeel dat de deelnemers aan een besluitvormingsproces geven. Naast de theorie over snelle en goede besluitvorming, is ook de perceptie van de deelnemers van belang om een oordeel over snelle en goede besluitvorming te kunnen vormen.



### 7.3 De commissie Elverding

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag hoe de aanbevelingen van de commissie Elverding kunnen worden getypeerd.

De commissie Elverding zoekt naar een snellere en betere besluitvorming voor infrastructuur projecten. De commissie doet dit door verbeteringen aan te dragen in de bestuurscultuur en de voorbereiding van projecten, in de juridische sfeer en in het besluitvormingsproces. De aanbevelingen van Elverding worden in dit onderzoek getypeerd als een samenhangend geheel van afzonderlijke aanbevelingen. In het kort doet Elverding aanbevelingen met betrekking tot een brede participatie in de verkenningsfase van projecten, het streven naar gebiedsgerichte projecten, het nemen van een eenduidig voorkeursbesluit, het werken met doelvoorschriften, het op eenduidige wijze bepalen van de effecten van projecten, het hanteren van een oplevertoets en het verminderen van beroepsmogelijkheden. Door de samenhang van in de aanbevelingen koppelt Elverding snelheid van besluitvorming aan kwaliteit van besluitvorming. De aanbeveling om een eenduidig voorkeursbesluit te nemen richt zich op snelheid, terwijl de aanbeveling om doelvoorschriften te hanteren zich richt op kwaliteit. De theoretische concepten van en Van Buuren, Teisman en Koppenjan en Klijn laten zien dat een aantal van de aanbevelingen productief kunnen werken in een complex sociaal systeem. Zoals de openheid van het proces door vroege en brede betrokkenheid van stakeholders, het gebruik van scenario's in de planuitwerking en de opleveringstoets waardoor de mogelijk bestaat om het project aan te passen aan de meest recente kennis. Besluitvorming vindt daardoor vanuit de theorie sneller en beter plaats. Een aantal aanbevelingen kan ook contraproductief werken, zeker wanneer er te veel nadruk op wordt gelegd. Dit zijn de aanbevelingen die proberen orde te scheppen in een complex systeem dat zich niet laat ordenen. Denk hierbij aan de aanbevelingen die zoeken naar een vaste procesvorm waardoor er onvoldoende openheid is voor stakeholders, zoals het eenduidig voorkeursbesluit, het werken met vaste termijnen en het verminderen van de beroepsmogelijkheden.

### 7.4 Betekenis van Elverding in drie cases

In de onderstaande tabel is van alle beschreven ronden in de cases Lent, Zandmotor en UFM de bijdrage van Elverding samengevat. Een groene score wil hierbij zeggen dat een aanbeveling een bijdrage levert aan snelle en goede besluitvorming in de case. Een rode score wil zeggen dat de aanbeveling juist contraproductief werkt, een oranje score wil zeggen dat de aanbeveling geen bijdrage levert aan snelle en goede besluitvorming. Wit wil zeggen dat de aanbeveling niet van toepassing is, of dat onbekend is of de aanbeveling is toegepast.

Aanbeveling	Dijkteruglegging Lent			Zandmotor		UFM	
	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 1	Ronde 2
Duidelijkheid over verantwoordelijkheden							
Kostenraming							
Ruime participatie							
Gebiedsgerichte benadering							
Termijnen van inspraak							
Eenduidig voorkeursbesluit							
Globale weging van effecten							
Een alternatief uitgewerkt							
Gebruik doelvoorschriften							
Opleveringstoets							
Termijnen van besluiten							
Beroepsmogelijkheden							

Tabel 7.1: Bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming per case

In de bovenstaande tabel is te zien dat een aantal aanbevelingen van de commissie Elverding bijdragen aan snelle en goede besluitvorming in de projecten, een aantal aanbevelingen juist contraproductief werken en het merendeel van de aanbevelingen een geen bijdrage hebben.

De beperkte bijdrage van een aantal aanbevelingen heeft met name een oorzaak in het gegeven dat andere aspecten doorslaggevend zijn voor snelle en goede besluitvorming. Voor de cases Zandmotor en Urban Flood Management geldt dat een goede samenwerking tussen bestuurders doorslaggevend was voor snelle en goede besluitvorming. Er is in deze cases geen sprake van een tekort aan draagvlak. De aanbevelingen die zich richten op het vergroten van het draagvlak hebben dan ook geen bijdrage. In het geval van Lent was de bestuurlijke wil en de gezamenlijke meerwaarde zodanig groot dat de uitkomst van het proces op voorhand al vast stond. De bijdrage van de aanbevelingen van Elverding is in een dergelijke constellatie logischerwijs klein. Daarbij is zichtbaar dat de bijdrage aan snelle en goede besluitvorming van de verschillende aanbevelingen verschilt per case. Het is dan ook niet mogelijk te benoemen welke aanbevelingen met zekerheid wel bijdragen aan snelle en goede besluitvorming in de watersector en welke met zekerheid niet. Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de context waarin Elverding wordt toegepast bepalend is voor de bijdrage van Elverding aan snelle en goede besluitvorming. De verschillende aanbeveling en hun bijdrage wordt hieronder kort toegelicht.

De aanbeveling om verantwoordelijkheden vooraf duidelijk te maken, is in de cases toegepast, maar draagt niet bij aan snelle en goede besluitvorming. Dit wil niet zeggen dat de aanbeveling onjuist is, de context waarin deze wordt toegepast zorgt er echter voor dat de bijdrage aan snelle en goede besluitvorming beperkt is. Te weinig focus op deze aanbeveling zou in de praktijk echter leiden tot veel te weinig orde en tot vluchtigheid in het gedrag van de stakeholders. Te veel focus op deze aanbeveling leidt juist tot te veel orde in een systeem dat niet te ordenen is. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus afhankelijk van de context van het project.

De aanbeveling om rekening te houden met draagvlakoplossingen in de kostenraming, heeft in een van de cases een bijdrage aan snelle en goede besluitvorming. Voor deze aanbeveling geldt ook dat de aanbeveling een bijdrage kan leveren, afhankelijk van de context waarin deze wordt toegepast. Te veel focus op deze aanbeveling zou in de praktijk leiden eindeloos polderen over de beste draagvlakoplossing, terwijl te weinig focus op deze aanbeveling leidt tot een te smalle oplossingsruimte en een verarming van de besluitvorming. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus afhankelijk van de context van het project.

De aanbeveling om in een vroege fase een ruime participatie te organiseren heeft in een aantal cases een bijdrage aan snelle en goede besluitvorming. De contextafhankelijkheid van deze aanbeveling lijkt dus op het oog kleiner. Ook voor deze aanbeveling geldt dat een te brede participatie leidt tot vluchtigheid in het proces, terwijl een te smalle participatie leidt tot verarming van de besluitvorming. Voor deze aanbeveling geldt dat de contextafhankelijkheid weliswaar kleiner is, maar dat de mate waarin de aanbeveling wordt toegepast, toch ook afhankelijk is van de context van het project.

De aanbeveling om een gebiedsgerichte aanpak te kiezen is in vrijwel alle cases toegepast. De bijdrage ervan aan snelle en goede besluitvorming is echter klein. De aanbeveling is daarmee niet zinloos want zonder een gebiedsgerichte aanpak zouden veel van de beschreven projecten niet van de grond komen. Andere aspecten zijn echter doorslaggevend voor snelle en goede besluitvorming. Voor deze aanbeveling geldt dat te veel nadruk op een gebiedsgerichte aanpak tot te veel keuze vrijheid leidt, te weinig gebiedsgericht werken betekent een verarming van het proces. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus afhankelijk van de context van het project.

De aanbeveling om te werken met vaste termijnen van inspraak die niet overschreden mogen worden, is in vrijwel alle cases toegepast. De bijdrage aan snelle en goede besluitvorming is echter beperkt omdat andere factoren een grotere bijdrage hebben geleverd aan de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming. De aanbeveling is daarmee niet zinloos. Te weinig nadruk op de termijnen van inspraak zou tenslotte leiden tot te weinig druk op het proces en daarmee tot vluchtigheid. Te veel nadruk zou leiden tot een verarming van het proces. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus afhankelijk van de context van het project.

Een eenduidig voorkeursbesluit is in geen van de cases toegepast. In een aantal cases heeft het toepassen van deze aanbeveling juist een contraproductieve bijdrage. De aanbeveling is daarmee niet zinloos. Het was in de context van de beschreven cases echter niet verstandig deze aanbeveling toe te passen. Deze aanbeveling is daarmee sterk contextafhankelijk. Het strikt toepassen van deze aanbeveling kan leiden tot verarming van het proces, terwijl het toepassen in sommige gevallen juist waardevol is. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus sterk afhankelijk van de context van het project.

De globale weging van effecten heeft in de case Lent een positieve bijdrage aan snelle en goede besluitvorming. In de andere cases heeft het wel of niet toepassen echter geen bijdrage. Afhankelijk van de context waarin het project zich bevindt, kan deze aanbeveling worden toegepast. Te veel nadruk op een globaal inzicht in de effecten leidt hierbij tot te weinig inzicht en het te lang openhouden van mogelijke oplossingen. Te veel detailniveau in de effectenweging leidt tot discussies over de uitgangspunten en de uitkomsten. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus sterk afhankelijk van de context van het project.

De aanbeveling om na de brede verkenningfase een alternatief uit te werken is in geen van de cases toegepast. In een aantal cases heeft het toepassen van deze aanbeveling juist een contraproductieve bijdrage. De aanbeveling is daarmee niet zinloos. Het was in de context van de beschreven cases echter niet verstandig deze aanbeveling toe te passen. Deze aanbeveling is daarmee sterk contextafhankelijk. Het strikt toepassen van deze aanbeveling kan leiden tot verarming van het proces, terwijl het toepassen in sommige gevallen juist waardevol is. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus sterk afhankelijk van de context van het project.

Het gebruik van een doelvoorschrift is alleen bij de Zandmotor toegepast en heeft in deze case een bijdrage aan snelle en goede besluitvorming. In de andere cases is de aanbeveling niet toegepast, en heeft het ontbreken ervan geen consequenties voor de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming. De aanbeveling is daarmee niet zinloos. Alles in doelvoorschriften voorschrijven leidt echter tot een proces waarin keuzes te lang worden uitgesteld. Het project verliest dan z'n aandacht. Te weinig in doelvoorschriften voorschrijven, betekent dat de focus sterk gericht is op oplossingen. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus afhankelijk van de context van het project.

Het uitvoeren van een opleveringstoets is niet toegepast in de cases. Het ontbreken ervan heeft niet geleid tot langzamere of minder goede besluitvorming. Ook voor deze aanbeveling geldt dat alles in een opleveringstoets controleren leidt echter tot een proces waarin keuzes te lang worden uitgesteld. Het project verliest dan z'n aandacht. Te weinig openlaten, betekent dat de focus sterk gericht is op oplossingen. De mate waarin deze aanbeveling wordt toegepast is dus afhankelijk van de context van het project.

Kortere termijnen van inspraak en verminderen van de beroepsmogelijkheden zijn als aanbeveling niet in de cases toegepast. Het ontbreken ervan heeft niet geleid tot langzamere of minder goede besluitvorming. Voor deze aanbevelingen geldt dat het strikt hanteren van kortere

termijnen of verminderde beroepsmogelijkheden leidt tot een verarming van het proces. Terwijl het laten vieren van de teugels leidt tot weinig daadkracht in het proces. De mate waarin deze aanbevelingen worden toegepast is afhankelijk van de context van het project.

### **7.5 Betekenis van Elverding voor de watersector**

Algemeen wordt gesteld dat de aanbevelingen van Elverding een bijdrage kunnen leveren aan besluitvorming in de watersector wanneer bij de toepassing rekening wordt gehouden met de context waarin de besluitvorming plaatsvindt. Om snelle en goede besluitvorming mogelijk te maken, moet de sturingsvorm of procesvorm worden aangepast aan de context waarin het project plaatsvindt. Meer adaptieve sturingsvormen sluiten goed aan bij deze vaststelling. De theorie laat daarbij zien dat te veel of te weinig sturing op bepaalde aanbevelingen uit Elverding kunnen leiden tot een verarming van het procesresultaat of een vertraging in de procesgang. Er moet dus samenhang zijn in de maatregelen waarmee procesmatige en inhoudelijke grilligheden worden gemanaged.

Door naar de contextfactoren in de watersector te kijken, kan worden vastgesteld welke aanbevelingen van Elverding in de watersector meer of juist minder betekenis hebben en waarom dit zo is. Waterveiligheid is sterk verankerd in de Nederlandse cultuurhistorie. Waterveiligheid als doelstelling in projecten, is dan ook vaak onomstreden. Een discussie over nut en noodzaak zal, in projecten waar de waterveiligheid een rol speelt, dan ook niet vaak gevoerd worden. Wanneer de urgentie herkend wordt, dan zijn aanbevelingen om het proces te versnellen, bijvoorbeeld door de inspraak termijnen te verkorten, minder zinvol. De ingrepen in het watersysteem kunnen echter wel groots en controversieel zijn en hebben vrijwel altijd een ruimtelijke component. Daarmee worden dan ook direct andere gebruikers van de ruimte betrokken. Niet voor niets wordt de aanbeveling om een gebiedsgerichte benadering te kiezen in alle cases toegepast. Draagvlak blijft dus wel belangrijk en een brede participatie van stakeholders in een vroege fase is van belang.

In controversiële projecten waar de waterveiligheid in het geding is, kan een eenduidig voorkeursbesluit ervoor zorgen dat er duidelijkheid komt. Een gedegen voorbereiding van dat besluit is natuurlijk wel noodzakelijk. In projecten waarin vooral bestuurlijk moet worden samengewerkt, werkt zo'n eenduidig besluit vooral averechts. Het vermogen om samen te werken is hierbij cruciaal. De watersector moet vooral zekerheid bieden dat het land droge voeten houdt. De aanbevelingen van Elverding om een opleveringstoets te doen past enerzijds niet in dit beeld. Immers als de toets niet aan de criteria voldoet, kan het al te laat. Anderzijds past een dergelijke aanbeveling wel erg goed in een complex systeem dat zich moeilijk laat voorspellen. Door een meer adaptieve aanpak kan worden ingespeeld op veranderingen van het systeem in de toekomst.

Doordat de watersector overwegend een publieke sector is, is het aantal stakeholders over het algemeen beperkt. Issues in de watersector staan over het algemeen niet hoog op de politieke agenda, waardoor de sector zich in een relatieve luwte kan voortbewegen. Hierdoor ontstaan makkelijk duurzame relaties tussen stakeholders. De institutionele onzekerheden zijn daarmee wellicht kleiner dan in andere sectoren en kan er eerder overeenstemming ontstaan over feiten, beelden en doelstellingen. Dit is wellicht een van de redenen dat de bijdrage van de aanbevelingen van Elverding aan snelle en goede besluitvorming in deze studie klein blijkt te zijn.

De bovenstaande contextfactoren van de watersector vragen om een procesarrangement dat wordt ingericht afhankelijk van de context waarin een proces zich bevindt. Het spectrum van deze context kan variëren van een sterk controversieel project met een enkelvoudige

projectdoelstelling tot een horizontale samenwerkingsverbanden met vele diffuse doelstellingen. Op het ene uiteinde van het spectrum is een procesarrangement noodzakelijk dat sterk stuurt. Aan het andere uiteinde van het spectrum is een procesarrangement noodzakelijk dat de chaos omarmt en zoekt naar verbindingen en samenwerking.

## 7.6 Reflectie

In deze paragraaf wordt vanaf enige afstand gereflecteerd op de conclusies en het uitgevoerde onderzoek. De reflecties worden hieronder puntsgewijs benoemd.

- In deze studie is de bijdrage van de aanbevelingen van Elverding aan snelle en goede besluitvorming bepaald. Een causaal verband tussen de aanbevelingen en snelle en goede besluitvorming kan op basis van deze studie echter niet worden gemaakt. Hiervoor is de beschikbare informatie te beperkt evenals het aantal beschouwde cases. Een methodologisch-rationalistische benadering had dit oordeel veel beter kunnen onderbouwen dan de gekozen subjectieve benadering. Dit betekent ook dat de verbanden die in deze studie zijn gelegd subjectief van aard zijn en niet kan worden uitgesloten dat ook andere factoren een rol spelen. Om dergelijke causale verbanden te kunnen leggen en andere factoren uit te sluiten is een grote hoeveelheid data noodzakelijk. De focus op een van de aanbevelingen ligt dan voor de hand.
- De aanbevelingen van Elverding zijn in de watersector nog niet specifiek toegepast. De van Elverding is in deze studie dus niet direct bepaald, maar op basis van vergelijkbare principes die in de cases zijn toegepast. Deze principes zijn mogelijk vanuit andere achtergronden toegepast, zodat het verband tussen Elverding en snelle en goede besluitvorming soms te weinig helder is om scherpe conclusies te kunnen trekken. Het alternatief is een meer normatief onderzoek waarbij de betekenis van Elverding wordt vastgesteld, als de aanbevelingen zouden zijn toegepast.
- De gekozen waarden voor de onderzoeksvariabelen, zijn soms dichotoom (positief of negatief). Terwijl op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens een dergelijk scherp onderscheid vaak niet gemaakt kan worden. Door grotere onderzoeks aantallen, cases of stakeholders te hanteren, kan een dergelijk dichotoom oordeel beter worden onderbouwd.
- De conclusie dat de bijdrage van bepaalde aanbevelingen van Elverding in bepaalde cases beperkt is, kan zijn oorzaak hebben in het gegeven van contextafhankelijkheid. In deze studie is echter niet onderzocht vanuit welke doelstelling het besluitvormingsproces in de cases is gestuurd (snelheid, kwaliteit of beiden). Wanneer de focus in een case ligt op kwaliteit dan is het vanzelfsprekend dat aanbevelingen die de snelheid benadrukken niet worden toegepast. Dit kan de vastgestelde betekenis van Elverding voor snelle en goede besluitvorming vertroebelen. Een voorbeeld hiervan is de tweede ronde van de Dijkteruglegging Lent waar de nadruk veel meer op kwaliteit lag dan op snelheid. Het niet toepassen van bepaalde aanbevelingen die er voor zorgen dat de besluitvorming versneld, zoals het toepassen van een eenduidig voorkeursbesluit, kan daarmee worden verklaard.
- Er is in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt in hoeverre de aanbevelingen van Elverding in de cases bijdragen aan de snelheid of juist aan de kwaliteit van de besluitvorming. De betekenis van de aanbevelingen van Elverding kan hiermee nauwkeuriger worden vastgesteld. Bovendien kan hiermee een conclusie worden getrokken of Elverding daadwerkelijk snelheid en kwaliteit combineert of dat er toch een nadruk ligt op een van beiden.
- De watersector is in het empirische deel van deze studie enigszins impliciet meegenomen. Dit komt omdat het lastig bleek de watersector op een onderscheidende manier te typeren. Veel van de issues die een rol spelen bij besluitvorming in andere sectoren spelen in meer of

mindere mate ook een rol in de watersector. Wanneer het onderscheid tussen de watersector en bijvoorbeeld de infrastructuursector groter zou zijn geweest, dan hadden de conclusies specifiek op de watersector kunnen worden toegespitst. Dat bleek in dit geval niet eenvoudig, waardoor de conclusies eigenlijk een veralgemeniseerde optelling zijn van de resultaten uit de cases.

- De drie onderzochte cases zijn in werkelijkheid complexer dan in deze studie is omschreven. Er zijn meer partijen en personen bij betrokken die allemaal een eigen perspectief op de cases hebben. Gezien de omvang van de cases ben ik niet in staat geweest om alle relevante personen te interviewen. De tijd ontbrak hiervoor gewoonweg. De verwachting is echter wel dat er voldoende informatie verzameld is om tenminste op hoofdlijnen een goed beeld te kunnen vormen van de betekenis van Elverding voor de watersector. Op details kan dit beeld dan ook afwijken van het beeld dat anderen mogelijk hebben.
- Dit onderzoek wijkt af van de gangbare onderzoeksmethodologie omdat de interviews met de betrokkenen zijn uitgevoerd voordat het theoretisch perspectief en het conceptueel model voldoende waren uitgewerkt. Dit heeft er toe geleid dat bepaalde vragen die wel gesteld hadden moeten worden, niet gesteld zijn. Hierdoor ontbreekt op punten waardevolle informatie over het object van studie.

## Referenties

### Geraadpleegde literatuur

Boonman, P., Nijsten, R., *Tijd is geld: een onderzoek naar doorlooptijden en kosten van natte aanleg projecten van Directie Oost-Nederland*, Rapport, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft, 2004.

Borgdorff, M.C., *Koudwatervrees in de Lage Landen? Een verkenning van de toepasbaarheid en de perceptie van publiek-private samenwerking in de Nederlandse Watersector*, Rapportage Afstudeerstage bij AT Osborne te Utrecht, Universiteit Twente, Juli 2008.

Bruijn, de, J.A., Heuvelhof, ten, E.F., *Management in netwerken*, Lemma, Utrecht, 1999.

Bruijn, de, J.A., Heuvelhof, ten, E.F., Veld, in 't, R., *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, 2008.

Buuren, van, M. W., *Competente Besluitvorming: Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2006.

Byrne, D., *Complexity, configurations and cases*, Theory, Culture & Society, jaargang 22, nr. 5, pp. 95-111, 2005.

Cohen, M. D., March, J. G. , Olsen, J. P., *Garbage Can Model of Organisational Choice*, Administrative Science Quarterly pp 171-25, 1972.

Commissie Elverding, *Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*, April 2008.

Driessen, P.P.J., de Gier, A.A.J., *Deltawet grote rivieren; evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995*, Bestuurskunde, jaargang 7, nr. 2, pp 74-86, 1998.

Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft, Eburon, 1996

Hufen, J.A.M., *Draagvlak voor kwantitatief waterbeheer*, Bestuurskunde, jaargang 7, nr. 6, pp 261-269, 1998.

Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Choices*, New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H., *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*, Routledge, London, New York, 2004.

Meijerink, S.V., *Rivierbeheer als leerproces, Een tussentijdse evaluatie van het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier*, Bestuurswetenschappen, Jaargang 58, nr. 5, pp 406-427, 2004.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat Projectdirectie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, *Actieplan Sneller en Beter*, Den Haag, oktober 2008.

Potman, H., *Besluitvorming over Rivierdijken*, Bestuurskunde, jaargang 4, nr 8, pp 343-352, 1995.

Simon, H. A., *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York: MacMillan, 1957.

Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming overruimtelijke investeringen*, Den Haag, VUGA, 1992.

Teisman, G.R., *Publieke management op de grens van chaos en orde : over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag, Academic Service, 2005

Wielen, van der, P., Makaske, B., *Succes en faalfactoren van rivierherstelprojecten, een analyse van praktijk en theorie*, Alterra rapport 1448, Alterra Wageningen, 2007.

Wilson, J. Q., *Political Organizations*, New York: Basic Books, 1973.

**Geraadpleegde websites**

[www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl)

[www.kustvisie.nl](http://www.kustvisie.nl)

[www.drechoevers.nl](http://www.drechoevers.nl)

[www.am.nl](http://www.am.nl)



## **Bijlagen**

## **Verslag gesprek Martin Baptist, Imares 6 februari 2009**

### **Verslag**

Dit verslag is een interpretatie van het gesprek per telefoon op 6 februari 2009. Het verslag bevat geen letterlijke citaties.

### **Achtergrond Martin Baptist**

Martin Baptist is kust- en zee ecooloog en werkzaam bij Imares. In het verleden was hij (in dienst van WL) in het kader van Building with Nature betrokken bij de studie 'Voorontwerp Zandmotor' (WL rapport 24459, November 2007). Tot voor kort adviseerde hij vanuit ecologisch perspectief de Provincie Zuid Holland bij het ontwerpproces. Momenteel is er geen directe betrokkenheid bij de Zandmotor.

### **Stand van zaken**

Op dit moment wordt in de MER-studie van de Zandmotor een aantal ontwerpalternatieven onderzocht (haak, eiland, onderwater, 0-alternatief). De instrumenten van Building with Nature helpen bij de effectbeschrijving (welke natuurontwikkeling treedt op, welke natuur gaat verloren). De MER wordt in opdracht van Rijkswaterstaat opgesteld onder regie van Provincie Zuid Holland. Het voornemen van Provincie en Rijk om de Zandmotor als pilot te realiseren, ligt hieraan ten grondslag. RWS heeft met name belang bij een efficiënte zandsuppletie (veilige kust, voordelige suppletie). Voor Provincie Zuid Holland zijn ook de zichtbaarheid en de natuurontwikkeling langs de kust van belang. De plaatsen langs de Delflandse kust (bijvoorbeeld Ter Heijde) hebben enerzijds belang bij de veiligheid van hun kust. Anderzijds zijn deze gemeenten ook eigenaars van de neveneffecten van de Zandmotor. Denk hierbij aan neveneffecten op het gebied van economie (recreatie, strandtenten etc.), de zwemveiligheid (het duin kan afslaan) en het uiterlijk van het strand (er ontstaan zogenaamde groene stranden met slikken en andere natuur). Doordat de Zandmotor als pilot wordt gepositioneerd, lijkt er echter op dit moment voldoende bestuurlijke ruimte te zijn. Bovendien is de pilot aanleiding geweest om gelijksoortige alternatieven langs de Nederlandse kust (bijvoorbeeld in Zeeland) te ontwikkelen.

### **Effecten Zandmotor**

Ondanks dat er sprake is van een pilot, kunnen de effecten van de Zandmotor permanent zijn. Hierbij is sprake van uitruil: bestaande natuur onder water wordt uitgeruild tegen nieuwe natuur boven water. Waarbij de bestaande habitat onder water wordt bedekt met zand en wordt vervangen door een nieuwe habitat. Zolang er geen bijzondere soorten (beschermd door de Flora en Faunawet) voorkomen, is hier vanuit de wetgeving geen probleem. De zandmotor beïnvloedt de Natura2000 gebieden in Nederland waarschijnlijk niet. De effecten van de Zandmotor worden in de MER verder uitgewerkt. Als het goed is bieden de beschikbare instrumenten voldoende houvast om de effecten goed te kunnen bepalen. Wanneer financiering en besluitvorming gereed zijn, zal vanuit Building with Nature een monitoringsprogramma worden opgezet waarmee de effecten van de Zandmotor op het systeem worden gemeten.

### **Elverding, wetgeving en de rol van kennis**

Op dit moment wordt alle beschikbare kennis over de Zandmotor voor de MER verzameld. Vanzelfsprekend zit hierin nog een aantal onzekerheden. Dat is ook logisch, aangezien de Zandmotor een pilot is. De milieuwetgeving houdt rekening met deze onzekerheden: de Zandmotor gaat door als er met zekerheid geen negatieve (milieu) effecten zijn.

Meer algemeen is de milieuwetgeving gebaseerd op het voorzorgsprincipe: bij redelijke twijfel over de effecten gaat het project niet door. De wetgeving beschrijft echter wel duidelijk waaraan

een aanvraag moet voldoen (in termen van effectbeschrijving). Het gegeven dat projecten stranden bij de Raad van State is dus vaak niet toe te wijzen aan onzekerheid over de effecten, maar eerder vanwege een onvoldoende voorbereiding. Elverding zegt dat bestaande wetgeving vertragend werkt. Dat is dus niet het geval. Het tijdspad naar een tracé besluit ligt min of meer vast en de eisen waaraan de effecten worden getoetst zijn helder. Het gaat er dus om of men in de voorbereiding naar dit besluit toe, het huiswerk goed maakt. Met name adviesbureau's hebben hierin een taak.

Het voorzorgsprincipe is gericht op behoud van het bestaande natuur, flora en fauna en minder op de ontwikkeling van nieuw. De inrichting van de bestaande natuur- en milieuwetgeving is ook logisch aangezien natuur en milieu in de jaren van voorspoed en wederopbouw sterkt verwaarloosd werden. De wetgeving kan op dit punt worden verbeterd door zich meer te richten op ontwikkeling en minder op behoud van het bestaande.

In plaats van bij de wetgeving zit de vertraging veel meer in de bestuurlijke voorbereiding en bestuurlijke stroperigheid. Zo zijn er bijvoorbeeld alleen al in het Waddenzee-gebied 78 verschillende instanties actief. Waardevol is de aanbeveling van Elverding op het doen van compliance monitoring (zoals nu ook al uitgebreid gebeurt bij de 2<sup>e</sup> Maasvlakte).

#### **Mogelijke vervolginterviews**

- Boskalis (Stefan Aarninkhof)
- Stichting Duinbehoud
- Faunabescherming
- DG Water
- PZH

## **Verslag bespreking Josan Tielen 16 maart 2009**

*Onderstaand verslag is een weergave van het gesprek en bevat geen citaties.*

### **Betrokkenheid**

In 2002 begon Josan Tielen als projectleider (gezamenlijk met Dirk van der Graaf) met de Startnotitie van de Ruimte voor de Rivier (RvR) flessenhals bij Lent. Op dat moment maakte Lent nog geen deel uit van de PKB RvR. Omdat Nijmegen graag ook aan ruimtelijke ontwikkeling wilde doen (o.a. woningbouw), werd Lent naar voren gehaald en buiten de PKB gehouden. Op het moment dat met de Startnotitie werd begonnen waren de alternatieven al in beeld. Het alternatief dijkeruglegging was afkomstig uit een quickscan en het alternatief Lentse Warande was afkomstig van de bewoners. RWS werd door de partijen die de quickscan hadden uitgevoerd, gemandateerd voor het opstellen van de Startnotitie. Goed om te weten is dat Nijmegen dit niet wilde want de plannen zaten in hun eigen vaarwater. Het Waterschap wilde niet want het project viel gedeeltelijk buiten hun systeemgrenzen.

### **Knelpunten**

Er is een aantal knelpunten en oorzaken van vertragingen in het proces te herkennen:

- Doordat de dijkeruglegging, de woningbouw en de PKB in beginsel niet werden gecombineerd, was er sprake van haasje over. Men liep achter elkaars feiten aan. Een voorbeeld hiervan: De gemeente Nijmegen begon pas met ontwikkelen van ruimtelijke plannen toen duidelijk was welk alternatief werd gekozen (anders had Nijmegen een van beide alternatieven moeten omarmen). Dit hield in de RWS de ruimtelijke effecten van de dijkeruglegging en de Lentse Warande onvoldoende in kaart kon brengen.
- De quickscan werd achter gesloten deuren en met beperkte betrokkenheid uitgevoerd. Dit wekte geen vertrouwen bij de bewoners die niet betrokken waren.
- Door de bewoners mee te nemen in het proces werden verwachtingen gecreëerd. De Lentse Warande werd als reëel perspectief gepresenteerd. Waardoor RWS eigenlijk zijn eigen weerstand creëerde.
- Er werd veel gewicht gehangen aan de MER. De MER geeft aan wat er verloren gaat (gericht op bescherming), maar niet wat er wordt ontwikkeld. Dat kun je in dat stadium ook nog niet goed aangeven. De MER kijkt bovendien vooral naar korte termijn, weinig naar lange termijn en kosten en baten.
- De reactie van de klankbordgroep op de MER werd in een memo bij de MER weerlegd zonder terugkoppeling aan de klankbordgroep. Dit leidde in november 2004 mede tot een vertrouwensbreuk. Na de vertrouwensbreuk trekt Lent de aandacht van kamerleden (van de vaste kamercommissie), de problematiek wordt hierdoor uitvergroot.
- De gemeenteraad van Nijmegen was verdeeld. Dit leidde eind 2004 tot een stem tegen de dijkeruglegging, terwijl de stemming eerder neutraal was.
- Vanaf 2005 wordt aan de PKB Ruimte voor de Rivier gekoppeld. Dat kon ook niet anders aangezien het het grootste RvR project was. Lent had als afzonderlijk project geen stand gehouden voor de RvS. De koppeling aan de PKB betekende echter wel dat men gebonden was aan de procesgang volgens de PKB, deze was wellicht minder snel.
- De stemming in de 2<sup>e</sup> kamer wordt een aantal keren uitgesteld (bijvoorbeeld door Afghanistan).

### **Trage besluitvorming en Elverding**

Een aantal opmerkingen over trage besluitvorming en Elverding in relatie tot Lent:

- De vraag is in hoeverre er bij Lent sprake was van trage besluitvorming. In een aantal gevallen, werd door de bewoners juist om zorgvuldigheid in plaats van om snelheid gevraagd. Bovendien werd er in veel gevallen met instemming van alle partijen gekozen voor een procesaanpak die wellicht langer duurde dan vooraf gepland.
- Het besluitvormingsproces had wellicht sneller gekund door het project buiten de PKB te houden. De MER was tenslotte voldoende nauwkeurig (nauwkeuriger dan de PBK), maar omdat Lent het grootste RvR project is, had dit voor de RvS nooit stand gehouden.
- De quickscan was eigenlijk een voorbeeld van een Elverding aanpak (brede verkenningfase). De bewoners waren hierin echter niet meegenomen, waardoor men later werd teruggefloten. De vraag is in hoeverre een zorgvuldige afweging mogelijk is, wanneer daadwerkelijk alle partijen betrokken zijn in de verkenningfase. Is bestuurlijke daadkracht dan nog mogelijk?
- In SNIP2A zijn juist meer beslismomenten in gebouwd, in plaats van minder. Dit is tegen het zere been van Elverding.
- Compliance is als het gaat om waterveiligheid natuurlijk bijzonder moeilijk. Het maatgevende hoogwater treedt tenslotte zelden (nooit) op.
- Versnelling van besluitvorming wordt in de watersector op dit moment gezocht door inspraakprocedures en vergunningverlening gelijktijdig op te laten lopen en door betere afstemming en coördinatie van inspraak en vergunningverlening.

## **Verslag gesprek Marcel Taal 28 januari 2009**

### **Procesverloop**

Voor de totstandkoming van de Zandmotor moet een tweetal stromen worden onderscheiden: (1) RIKZ had een lange kustzorgtraditie. In 2004 was de gedachte bij RIKZ, het gaat goed met de kustzorg maar het kan beter. Deze gedachte vormde zich ook binnen WINN. Er werd gedacht aan het vooruitwerken in het kustonderhoud. (2) Er deden zich voortdurend plannen op voor de Delflandse kust (Plan Waterman in de jaren 70). Maar denk ook aan de motie Geluk waarin wordt voorgesteld woningen te bouwen voor de kust (antwoord Minister negatief, wel recreatie) en het plan van gedeputeerde Dwarshuis: Kansen voor de kust.

Het idee van de zandmotor was daarmee geboren en werd al snel geadopteerd. Zo noemde Balkenende het in zijn innovatieagenda. De beleidsdirectie Water ging toen mee en de DG-water zegde 10 miljoen toe voor een pilot. De plannen voor een Zandmotor worden vastgelegd in de watervisie van Huizinga en in april 2008 volgt het startschot door het tekenen van een ambitieovereenkomst voor de pilot. Voor de uitwerking van de pilot heeft de provincie de regie gekregen en is RWS als uitvoerder van zandsuppletie en als kustbeheerder betrokken. Op dit moment wordt gewerkt aan de startnotitie en vervolgens de MER. In de startnotitie wordt (door Grontmij) een aantal alternatieven onderzocht, waaronder een 0 alternatief (blijven suppleren).

### **Weerstand**

Vanuit verschillende gemeentes komt weerstand. Hoek van Holland (Rotterdam) is bang dat de kust nog verder weg komt te liggen. De Westlandse gemeentes zitten er dubbel in. Enerzijds is er meer veiligheid en minder suppletie nodig, anderzijds verandert de relatie met de kust, met mogelijk consequenties voor toerisme en recreatie. Mogelijke obstakels vormen de soortenbenadering vanuit de ecologie hoek. Wanneer de Zandmotor een bedreiging blijkt te zijn voor bepaalde soorten is er compensatie nodig. De ecologische wetgeving is niet gericht op ontwikkeling maar op bescherming van soorten (Natura2000). Dit kan dus met name procedureel lastig zijn. Anderzijds krijgen ecologen er ook iets voor terug. Namelijk extra duinen, dat is ecologisch ook wat waard. De afweging wat lever ik in, en wat krijg ik er voor terug is vanuit ecologisch oogpunt dus belangrijk.

### **Gebiedsgericht**

Is er sprake van een gebiedsgerichte benadering? Ja. De gebiedsontwikkeling wordt alleen niet voorgeschreven, maar wordt gevormd door het systeem. In de Startnotitie en MER procedure komen ook zaken als bereikbaarheid van de kust en ecologie aan de orde. Overigens is de politieke wil om de pilot uit te voeren groot. De kans dat de pilot er niet komt omdat verschillende gebiedsbelangen er niet uitkomen is bijzonder klein. Dit werpt ook de vraag op of een gebiedsgerichte benadering zoals Elverding die voorstelt, realistisch is: wij zijn bouwers en als de wil er is om te bouwen.....

### **Nut en noodzaak**

De nut en noodzaak wordt niet gekapitaliseerd. Een KBA zou bovendien niet positief uitvallen. Met de zandmotor laat men zien dat het mogelijk is zeewaarts te gaan en tegelijkertijd het systeem zijn gang kan laten gaan. De mythe dat suppleren alleen voor de veiligheid is wordt doorbroken. Vanuit het oogpunt van branding is voor PZH de zichtbaarheid van de duin boven water dan ook van belang.

### **Kennis**

Kennis is in dit geval niet richtinggevend voor het project. De bestuurlijke wil veel meer. De kennisontwikkeling loopt wel gelijk op met de besluitvorming.

## **Verslag gesprek Michelle Hendriks 3 april 2009**

### **Betrokkenheid DG Water**

De betrokkenheid van DG Water is geïnitieerd door UFM. Omdat UFM in eerste instantie een kennisproject was, is DG Water pas laat betrokken. De rol van DG Water is vooral de inbreng in het kennisproject. De bijdrage van DGW creëert een meervoudig perspectief en is dus niet bedoeld als bewaking van het beleid (er is voor UFM geen versoepeling van de rijksregels nodig). Daarnaast wordt DG Water een groot belang toegedicht (door UFM en Stadswerven) omdat het deuren geopend krijgt. Zo is UFM inmiddels opgenomen in het Nationaal Waterplan, hetgeen Stadswerven helpt als locatie. Het belang van DG Water is dat men samen met regionale partijen leert van dergelijk projecten. De innovatieve aspecten van het UFM/Stadswerven project kunnen op die manier terugkomen in zich ontwikkelende beleidskaders. Omdat de realisatie dichterbij komt heeft DG Water vanaf nu weinig inbreng meer.

### **Succesfactoren**

De volgende succesfactoren worden herkend:

- Bestuurders konden het project in eerste instantie met een gerust hart laten gaan. Het was tenslotte een kennisprogramma (vergelijk Hotspot Zuidplaspolder).
- Het ontwerp dat in het kennisprogramma is gemaakt, maakt het visueel. In een situatie van projectontwikkeling was deze mogelijkheid er nooit geweest.
- De samenwerking vanuit verschillende gremia leidt tot nadenken over zaken en tot breed draagvlak.
- De betrokken personen.
- Regelgeving vanuit het Rijk blijkt geen belemmering te zijn voor buitendijks bouwen, Het gaat er om hoe de regelgeving wordt omgegaan. Overigens is er wel nationale regelgeving, bijvoorbeeld rondom scheepvaart, die wel van toepassing is. Deze is waarschijnlijk niet doorslaggevend voor het slagen en wordt door Rijkswaterstaat gehandhaafd. Uit het oogpunt van regelgeving is het met name van belang dat regionale bestuurders het er mee eens zijn.
- UFM houdt rekening met toekomstige wijzigingen van de randvoorwaarden (een afsluitbaar open Rijnmond of een overstromingskans van 1:100.000), bijvoorbeeld door een marge in ontwerp te hanteren. Bovendien als een overstromingskans van 1:100.000 het uitgangspunt is, dan betekent dat niet alleen veel voor Stadswerven, maar voor heel Dordrecht.

### **Belemmeringen**

De volgende mogelijke belemmeringen worden herkend:

- Op dit moment zijn veel mensen op een hoog energieniveau betrokken. Wanneer een actor zijn betrokkenheid vermindert, daalt het energieniveau van het geheel.
- Gemeente Dordrecht moet als professioneel opdrachtgeverschap optreden. Lagere overheden hebben vaak nog maar weinig ervaring met bijvoorbeeld het sturen op kwaliteitseisen en waarden. In dit specifieke geval is er ook nog sprake van een innovatieve project. Hoe ga je hierin om met garanties, eisen en verantwoordelijkheden.

### **Elverding en UFM**

Er is een aantal verschillen te noemen tussen de infrastructuursector en de watersector:

- Omdat water vaak geen overheersend belang is, is het vrijwel altijd noodzakelijk om andere belangen mee te nemen. Infrastructuur zit wat dat betreft in een luxe positie omdat



- mobiliteit een overheersend belang is en vaak hoog op de agenda staat. Water daarentegen wordt vaak gezien als een zachte 'ons kent ons' sector waarmee het politiek moeilijk scoren is: Iedereen wil het, iedereen is het er mee eens. Overigens is dit op lokale schaal (in de achtertuin van mensen) wel anders;
- In tegenstelling tot de infrastructuur sector liggen in de watersector de kosten en baten vaak verschillende partijen. Denk aan een waterwonenproject. Waterwonen vergt veel van de waterbeheerder, maar levert veel op voor de ontwikkelaar;
  - De watersector wordt gekenmerkt door 'free rider problematiek' (mensen kunnen gebruik kunnen maken van een goed of dienst zonder ervoor te betalen of bij te dragen aan de instandhouding ervan);
  - De watersector draait om investeringen voor later met vaak onbekende baten.
  - Compliance in de watersector is vaak wettelijk vastgelegd (denk bijvoorbeeld aan de wettelijke 5-jaarlijkse toetsing van waterkeringen).

Gezien de brede betrokkenheid van partijen in het UFM project wordt hierbij al gedeeltelijk invulling gegeven aan de aanbevelingen van Elverding. Dat is ook wel logisch gezien de bovenstaande verschillen tussen de watersector en de infrastructuursector. Bij UFM zijn direct geen burgers betrokken. Dat is jammer omdat de inspraak van de bewoners ontbreekt. Aan de andere kant heeft ook de projectontwikkelaar hierin een rol. Hij moet tenslotte een wijk opleveren waarin burgers willen wonen.

## **Verslag gesprek Pieter Beeldman 17 maart 2009**

*Onderstaand verslag is een weergave van het gesprek en bevat geen citaties.*

### **Rol en belang Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat**

Rijkswaterstaat is de beheerder van de basiskustlijn en heeft daarbij de taak om te suppleren op het moment dat de basiskustlijn te veel terugloopt. Daarnaast is Rijkswaterstaat (samen met ander partijen) beheerder van de stranden en draagt zorg voor onder andere de zwemveiligheid. De Zandmotor is een oplossing om kustsuppletie efficiënter uit te kunnen voeren. Daarmee wordt ingespeeld op veranderingen van het klimaat, waardoor in de toekomst meer moet worden gesuppleerd. Met de Zandmotor wordt daarnaast invulling gegeven aan de innovatiewensen van de commissie Veerman.

Voor het project Zandmotor wordt binnen Verkeer en Waterstaat de volgende rolverdeling gehanteerd: Dienst Zuid Holland coördineert namens Rijkswaterstaat, is financier van de planstudie en uiteindelijk ook de uitvoerder. De Waterdienst zorgt voor kennisinbreng. DG Water is verantwoordelijk voor de financiering van de Zandmotor.

### **Belemmeringen in de besluitvorming**

Mogelijke belemmeringen in de besluitvorming zijn:

- De Zandmotor kent verschillende doelstellingen: Een doelstelling om efficiënter te suppleren (RWS) en een doelstelling om voor de Zuid Hollandse kust land en natuur te ontwikkelen (PZH). De Zandmotor is een kans om deze doelstellingen te verenigen, het is echter ook een valkuil. Door ruimtelijke ontwikkeling te koppelen aan de suppletie, zou de Zandmotor wel eens niet de kostenefficiënte manier van suppleren kunnen zijn. In de businesscase van de Zandmotor zijn daarmee 2 zaken van belang: 1. Levert de Zandmotor winst op voor. 2. Is de Zandmotor een rendabele manier om natuur (van tijdelijke aard) te creëren.
- De ambitieovereenkomst tussen Provincie en RWS heeft partijen bij elkaar gebracht. Er is echter een aantal zaken blijven liggen, waaronder de financiering. De staatsecretaris heeft vanuit Verkeer en Waterstaat 10 miljoen euro bijgedragen onder de voorwaarde dat andere regionale partijen ook bijdragen. Gezien de uiteenlopende doelstellingen is de financiering een mogelijke faalfactor.
- Verder in de planfase zou er weerstand kunnen komen van lokale partijen (strandtenthouders, reddingsbrigades).
- Omdat kennis invloed heeft op de businesscase (denk aan morfologische modellen), heeft kennis ook invloed op het besluitvormingsproces. De kennisvraag speelt op dit moment een rol omdat de tegengestelde doelstellingen op dit moment een rol spelen in de besluitvorming. Partijen gaan risico's zien en spelen als reactie hierop de kennisvraag.

### **Succesfactoren in de besluitvorming**

Mogelijke succesfactoren in de besluitvorming zijn:

- De Zandmotor door het Innovatieplatform wordt geëtaleerd als een innovatie op water gebied.
- Door inbedding in het Building With Nature wordt betrokkenheid van de sector vergroot.
- De suppletiemarkt werkt nu nog met 1-jarige contracten. Door drukte op de baggermarkt was er de afgelopen jaren sprake van een prijsstijging van de kustsuppletie. De Zandmotor zorgt mogelijk voor meer evenwicht in de markt.
- De ambitie van een aantal bestuurders kan doorslaggevend zijn in de totstandkoming van de Zandmotor. Als de landaanwinning niet wordt gerealiseerd heeft dat een behoorlijke weerslag op het imago van de betrokken partijen.



**Elverding**

De besluitvorming van de Zandmotor wordt niet als traag ervaren. De Zandmotor is geen typisch draagvlak probleem, zoals wordt genoemd in Elverding. Er zijn tenslotte maar weinig mensen in de omgeving die er last van hebben. Doorslaggevend bij de Zandmotor is de onderlinge samenwerking van bestuurders. Wetgeving is op dit moment nog geen belemmering voor het uitvoeren van de Zandmotor. Mogelijk wel wanneer er tegenstand wordt gemobiliseerd. De vraag is op dat moment of de wetgeving wordt gebruikt om de voortgang tegen te houden of dat er sprake is van een rechtmatige claim. De verkenningsfase van de Zandmotor was eigenlijk kwalitatief niet goed omdat deze met name kans georiënteerd was en niet probleem georiënteerd. Er is op dit moment sprake van bestuurlijke drukte omdat er nog niet duidelijk is welke partij de doorslag geeft in de besluitvorming. Essentieel hierbij is in ieder geval een goede bestuurlijke samenwerking in het project. In de verkenningsfase is het van belang vooral kwalitatief zaken te onderzoeken en hierbij van verschillende kennisbronnen gebruik te maken. Dit is vergelijkbaar met de aanbevelingen van Elverding.

## **Verslag gesprek Stephan Aarninkhof 24 februari 2009**

### **Rol en belang**

Stephan Aarninkhof is namens Boskalis betrokken bij het Building with Nature programma. Building with Nature zoekt onder andere naar methoden om natuur in het ontwerp mee te nemen ipv. natuur als compensatie in het proces te verwerken. De insteek hierbij is om projecten uiteindelijk sneller te realiseren (natuur en milieu van hindermacht naar ontwikkelkracht...). De stichting Ecoshape is, namens Building with Nature, als onafhankelijke partner betrokken bij de Zandmotor. Binnen het project Zandmotor is Ecoshape verantwoordelijk voor kennisontwikkeling en innovatie. Vanuit Boskalis is het belang om een impuls te geven aan de tendens van schaalvergroting in het suppletiebeleid en om mogelijkheden te creëren voor innovatie (zoals optimalisatie van het suppletiebeleid).

Boskalis wil het werk uiteindelijk natuurlijk ook graag maken. De betrokkenheid bij de Zandmotor (van zowel Boskalis als Van Oord) betekent dan ook dat zorgvuldig moet worden omgegaan met gevoeligheden rondom aanbestedingsregels (zowel vanuit ON als potentiële OG).

### **Besluitvorming Zandmotor**

Een van de mogelijke belemmeringen in de besluitvorming zijn de inspraakprocedures. Met name bewoners vanuit Den Haag en Scheveningen koppelen de zandmotor aan de aanleg van de Cruiseterminal (en bijbehorende woningbouw) in Scheveningen. In hoeverre de bewoners ook echt een hindermacht zullen zijn is onduidelijk (vraag Edith van Dam). Daarnaast heeft de Zandmotor een 3-tal projectdoelstellingen: duurzaam waarborgen van een veilige kust, scheppen van ruimte voor natuur en scheppen van ruimte voor recreatie. Er is geen hiërarchische ordening in deze doelstellingen. Dit betekent ook dat onduidelijk is waar prioriteiten liggen en waar het zwaartepunt voor wat betreft de financiering komt te liggen. De discussie over de financiering loopt nog. De Provincie Zuid Holland heeft duidelijk de regie in dit project en loopt op de troepen vooruit. Zij brengen hun standpunt duidelijk (opportunistisch?) naar voren. Denk hierbij aan schetsen met hoge en grote duinen die worden gepresenteerd op een informatiebijeenkomst en Lenie Dwarshuis die op de radio zegt dat het duin 'hoog' moet worden. Rijkswaterstaat heeft het belang van een effectieve en efficiënte suppletie. Een duin boven water is voor Rijkswaterstaat geen noodzaak, echter zonder duin boven water kan recreatie zich niet ontwikkelen. Tegelijkertijd committeert Rijkswaterstaat zich aan de 3-ledige doelstelling.

### **Zandmotor en Elverding**

Het streven van de Provincie was op voorhand om één alternatief door te ontwikkelen (zoals ook Elverding dit voorstaat) in plaats van te trechteren in het ontwerp. Dit is uiteindelijk niet gelukt (mede door de 3-ledige doelstelling?). Voor wat betreft de bestaande wet- en regelgeving wordt in Building with Nature gekeken waar de bestaande wet- en regelgeving knelt en waar bestaande wet- en regelgeving ontwikkeling belemmert.

## **Verslag interview Sebastiaan van Herk 29 januari 2009**

### **Sebastiaan van Herk**

Sebastiaan van Herk is als consultant werkzaam bij Bax & Willems en was een van de initiatiefnemers en extern projectcoördinator van het Urban Flood Management project (UFM). Het UFM project is in juni 2006 als onderzoeksproject gestart, mede gefinancierd uit Leven met Water. Het UFM project is na afronding (medio 2008) verder gegaan onder het MARE project (Interreg Noordzee). De projectcoördinatie van zowel het UFM project als het MARE project worden in opdracht van de gemeente Dordrecht uitgevoerd.

### **Procesbeschrijving**

Vooralsnog zijn in de procesbeschrijving 2 rondes of fasen te herkennen.

1. Het onderzoeksproject UFM en het Ontwikkelingstraject Stadswerven verlopen onafhankelijk van elkaar (tot 2008)
2. Het onderzoeksproject UFM/MARE en het ontwikkelingstraject Stadswerven verlopen gedeeltelijk afhankelijk van elkaar (vanaf 2008)

#### *Ronde 1: Ontwikkeling Stadswerven*

De genoemde data weet ik niet zeker. Heb je die elders vandaan?

De sector Stadsontwikkeling van de gemeente Dordrecht maakt in november 2002 het Structuurplan De Stadswerven openbaar. Vanuit het structuurplan is vervolgens begonnen met de planontwikkeling (onder meer de bouw van ca. 1400 woningen). Omdat het gebied buitendijks gelegen is, is een ophoging van het terrein met ca. 4 m nodig om te voldoen aan de eisen van Rijkswaterstaat voor waterveiligheid. In september 2007 raakt het project in een impasse door problemen met de grondexploitatie. Bovendien is een aantal ambtenaren ontevreden over het ontwikkelingsplan van dat moment. Het College van B&W besluit dan ook tot een time-out in het project. In 2008 neemt projectontwikkelaar AM een meerderheidsbelang in de ontwikkelingscombinatie. Bovenstaande ontwikkelingen zorgen vanaf eind 2007 voor een nieuwe start in de planvorming, ook is er sprake van een wisseling van bij het project betrokken personen.

#### *Ronde 1: UFM-project*

Het UFM project is informeel ontstaan op het International Symposium on Flood Defence in 2005 in Nijmegen waarbij Waterschap Hollandse Delta en Dura Vermeer aanwezig zijn. Beide partijen nemen het initiatief tot een afspraak bij de Gemeente Dordrecht voor een onderzoeksproject dat methoden en instrumenten ontwikkeld om hoogwater als ontwerpvariabele in de gebiedsontwikkeling mee te nemen. In samenwerking met de City of London en Hamburg, die eveneens ontwikkelingen plannen in overstromingsgevoelige gebieden, wordt vervolgens in juni 2006 gestart met een onderzoekstraject dat gedeeltelijk wordt gefinancierd door Leven met Water. Het UFM project wordt door de deelnemende partijen gepositioneerd als onderzoeksproject en nadrukkelijk uit de luwte gehouden van het gevoelige ontwikkelingstraject dat op dat moment loopt. Ondertussen wordt wel geprobeerd het project zo realistisch mogelijk te vorm te geven en voelsprietten naar het daadwerkelijke ontwikkelproces in stand te houden. Een voorbeeld hiervan is de deelname van een van de wethouders in de stuurgroep van het UFM project. Door het enthousiasme van de betrokken private als publieke partners trok het project de positieve aandacht van de buitenwereld (pers/hoogwaardigheidsbekleders). In eerste instantie is er geen interesse vanuit V&W om deel te nemen, bijvoorbeeld omdat het UFM niet in de bestaande beleidskaders paste (Stadswerven was geen EMAB locatie). Vanaf maart 2007 besluit toch ook DG-water deel te nemen. Nadat AM een meerderheidsbelang heeft gekregen in de grondposities,

is wel gesproken met AM. Omdat het project toen nog maar een half jaar duurde blijft hun betrokkenheid op dat moment beperkt. Het UFM project is halverwege 2008 afgerond.

#### *Ronde 2: UFM/MARE project en Stadsontwikkeling*

Vanaf 2008 wordt het MARE project. Gecreëerd. MARE is goedgekeurd in December 2008 en is gestart vanaf januari 2009. loopt het onderzoeksproject en het ontwikkelproject dan ook gezamenlijk op. Stadswerven is genoemd (voorgesteld) als casus/demonstratieproject in het MARE voorstel. Ook vraagt de projectorganisatie De Stadswerven expliciet om ondersteuning.

Er is een aantal succesfactoren te noemen voor het goed verlopen van het proces: (1) Door de 'voelsprietten' die het UFM project had in het ontwikkelproces kunnen de resultaten van het UFM project eenvoudig worden ingebracht in de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling. (2) Het project maakt (aan de onderzoekskant) nog altijd gebruik maakt van dezelfde bemensing. (3) Het gegeven dat het UFM project in de luwte van de projectontwikkeling is uitgevoerd. Op het oog tegenstrijdige belangen konden hierdoor makkelijker tot elkaar komen. (4) Ambtenaren (Dit is een generalisatie. Welke ambtenaren? Ik zou dit iig niet zeggen). van de gemeente Dordrecht (verantwoordelijk voor de ontwikkeling) staan positief tegenover een nieuw perspectief op De Stadswerven.

In de verdere uitwerking is op een aantal punten weerstand te verwachten: (1) De verdeling van verantwoordelijkheden: wanneer het gebied niet met 4 m. wordt opgehoogd, wie is er dan verantwoordelijk voor schade, voor signalering, voor beheer etc. (2) De financiering. Het UFM heeft onvoldoende oog gehad voor de financiering van de ideeën. Juist het gegeven dat het UFM onderzoek in de luwte werd uitgevoerd had zich goed kunnen lenen voor het opstellen van een businesscase met draagvlak.

Op dit moment wordt gedacht een pilot flood proof bouwen (10-100 woningen). Deze pilot is enerzijds bedoelt als branding van de gemeente Dordrecht als een innovatieve gemeente die leeft met water. Tegelijkertijd is het een showcase voor het urban flood management project n gedachtengoed. (NB: dit is geen showcase voor ontwikkelaars. Het UFM project heeft meerdendeel niet-private partners).

#### **Elverding**

Met betrekking tot de oorzaken voor trage besluitvorming en de aanbevelingen die Elverding hiervoor doet, valt het volgende op te merken: De eerste ronde van de besluitvorming van het ontwikkelingsproject verliep niet goed. Een van de redenen dat het nu wel goed verloopt, is het gegeven dat er continuïteit is bij de mensen die betrokken zijn. Doordat het onderzoeksproject (met een smalle betrokkenheid) in de luwte is voorbereid, konden belangen makkelijk worden uitgewisseld. Vanuit de dynamiek van deze kleine groep mensen is bredere betrokkenheid later tot stand gekomen. Een direct brede betrokkenheid in een vroeg stadium wordt dan ook niet herkend als belangrijke succesfactor. Tot slot is in dit geval is eerder een stromenmodel, of rondemodel (het stromenmodel of rondemodel is m.i. een analysemethode: ex-post. Niet een ontwerpmethodiek (ex-ante). Dus dit is appels met peren vergelijken. Echter het arrangement van Elverding lijkt mij wat te rigide gegeven de weerbarstige praktijk zoals gezien in UFM/Stadswerven. te herkennen in plaats van een duidelijk procesarrangement zoals Elverding dit aanbeveelt.

## **Verslag interview Ellen Kelder Donderdag 26 februari**

### **Achtergrond**

Ellen Kelder is projectleider van het UFM project (en nu MARE project) namens de gemeente Dordrecht. Het UFM project en het stadswerven project hebben lange tijd onafhankelijk van elkaar opgelopen. Begin februari 2009 heeft B&W van Dordrecht het Masterplan Stadswerven goedgekeurd. Het UFM project maakt hier een substantieel deel van uit. Het Masterplan moet overigens nog wel aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

### **Stadswerven**

Het eerste Masterplan voor stadswerven is gestrand omdat het project financieel niet rond te krijgen was. Maar ook andere zaken verliepen niet goed. Zo werd er ambtelijk van een andere kaart gebruik gemaakt dan de kaart die door andere partijen (de projectontwikkelaar) werd gebruikt. Nadat het oorspronkelijke Masterplan gestrand was, lag het voor de hand dat het UFM management hierbij zou worden betrokken. Op dit moment is het volledige plan met kennis van het UFM project ingericht. Dit betekent dat een combinatie van maatregelen wordt meegenomen bij de verdere uitwerking (denk hierbij aan niet ophogen, wel ophogen, getijdengeulen,...).

### **Obstakels in besluitvorming**

Grootste obstakels liggen nu in de beleidsideologie en de omvang van de betrokken organisaties. Zo is bijvoorbeeld RWS al enige tijd betrokken bij het UFM project. De betrokken persoon kan echter onmogelijk alle, voor dit project, relevante beleidsvelden afdekken. Het is dus nu zaak om vanuit het project commitment te krijgen bij al deze beleidsvelden vanuit RWS. Aan de andere kant heeft Bert Keijts vanuit de Stuurgroep Deltatechnologie laten weten dat hij het project omarmd. Aangezien het eerste masterplan financieel niet haalbaar bleek, zijn financiën ook in het nieuwe Masterplan een aandachtspunt. De gemeente Dordrecht denkt een deel van het plan te kunnen financieren met subsidies voor het 'flood proof bouwen'. De gedachte hierbij is dat Rijk en Provincie behoefte hebben aan de kennis van het flood proof bouwen in de praktijk. Voor wat betreft de financiering kan de 'kredietcrisis' van invloed zijn. Enerzijds omdat de huizenmarkt terugloopt, maar ook omdat overheden willen investeren in transitie. Andere onderwerpen waar op dit moment nog aan wordt gewerkt is de verzekerbaarheid en de verdeling van verantwoordelijkheden in het buitendijkse gebied. Het vreemde hierbij is dat deze issues in het centrum van Dordrecht geen rol spelen, terwijl de overstromingskans hier op plaatsen vergelijkbaar is (de bestaande hoogte is NAP+2 m, terwijl de gewenste hoogte NAP+4m is). In het centrum is er sprake van acceptatie van het risico terwijl er bij Stadswerven wordt gesproken over zaken als verzekerbaarheid, verantwoordelijkheden en regelgeving. Op dit moment is er overigens nog weinig geregeld omtrent de regelgeving, bijvoorbeeld waar de huizen vanuit de bouwverordening aan moeten voldoen, hier wordt wel aan gewerkt.

Onzekerheden in kennis zijn geen obstakel in de besluitvorming. De onzekerheden zijn tenslotte een gegeven in het project. Het lastige hierbij is natuurlijk wel dat het geen pilot is en dat aanpassingen na afloop moeilijk zijn door te voeren.



## **Verslag interview Paul Depla 19 februari 2009**

*Onderstaand verslag is een weergave van het interview en bevat geen letterlijke citaties.*

### **Rol en belang bij dijkverlegging Lent**

Paul Depla was als Wethouder Ruimtelijke Ordening van Nijmegen betrokken bij dijkverlegging Lent. Omdat de dijkteruglegging Lent en het project Waalsprong bestuurlijk aan elkaar verbonden zijn, was Nijmegen niet in de positie om de dijkteruglegging te traineren of het proces bij te sturen. De Waalsprong was en is voor de stad Nijmegen tenslotte van groot belang. Voor Depla was snelheid in besluitvorming over de dijkverlegging een must om onzekerheden rondom de Waalsprong weg te kunnen nemen. Een 'over mijn lijk' houding zou in dit geval funest zijn voor de stad. Nijmegen is, om deze reden, dan ook niet begonnen met een nut en noodzaak discussie. De Lentse Warande (het alternatief van de bewoners van Lent) werd door de gemeente Nijmegen benaderd met een immuniseringstrategie: zorg dat je bij het alternatief betrokken bent en dat, ongeacht de uiteindelijke keuze, het alternatief geschikt is voor de stad Nijmegen. Een les voor bestuurders die in dergelijke gevallen geen alternatief achter de hand houden en kiezen voor een 'over mijn lijk' strategie.

### **Weerstand in besluitvorming**

Met name de opstelling van Rijkswaterstaat gedurende de besluitvorming zorgde voor weerstand in de besluitvorming. De argumentatie was onvoldoende consistent en de uitgangspunten onduidelijk. Denk hierbij aan discussies over de afvoer (16.000 m<sup>3</sup> of 18.000 m<sup>3</sup>) of over een uitgangspunt als 'robuustheid'. Rijkswaterstaat zou er goed aan doen de posities en verantwoordelijkheden van te voren duidelijk te maken. Wanneer Rijkswaterstaat een dijkteruglegging bij Lent vanuit nationaal belang de voorkeur geeft, dan moet men dit er door heen drukken en schijn discussies vermijden. Het besluitvormingsproces ging langzaam omdat ook de acceptatie van de gekozen oplossing tijd nodig had. Zolang er hoop was bij de betrokken mensen, bleef ook de bereidheid tot actie. Toen de knoop was doorgemaakt, bleef de teleurstelling, maar was er ook de bereidheid het zo goed mogelijk af te ronden.

### **Oorzaken trage besluitvorming**

De oorzaken die de commissie Elverding noemt, worden deels herkend vanuit het besluitvormingsproces van de dijkverlegging Lent. Er was sprake van bestuurlijke drukte: provincie, regio, gemeente en maatschappelijke organisaties namen deel aan het proces. Het proces tot besluitvorming was wel consistent (geen scopewijzigingen, terugdraaien van besluiten). Rijkswaterstaat is gedurende het proces trouw gebleven aan haar voorkeursoplossing, alleen veranderde de argumentatie gedurende het proces (zie hierboven). De inhoudelijke kennis van Rijkswaterstaat was goed. Depla heeft de indruk dat Rijkswaterstaat al in een 'nieuw mantra' van waterbeheer dacht (meer adaptief, minder kanaliseren) en de omgeving nog niet. Zo was het Van Ellen alternatief nog een typisch klassieke oplossing. Er was in de voorbereiding geen sprake van een tekort aan kennis of te grote onzekerheden over kennis. Dit komt ook omdat 'veiligheid' in dergelijke discussies een sacrale betekenis heeft.

### **Oplossingen trage besluitvorming**

De commissie Elverding pleit voor een gebiedsgerichte verkenningsfase waarin uitruil van belangen kan plaatsvinden en waarin actoren breed participeren. De verkenningsfase wordt vervolgens afgesloten door een voorkeursbesluit. Het verbeteren van acceptatie (door brede participatie etc.) is volgens Depla altijd goed. Echter, als je de keuze voor jezelf (voor een dijkteruglegging) al hebt gemaakt, moet je dat niet verder inkleden. Bewoners prikken daar door heen.

Elverding doet tot slot voorstellen om de tracéwet te wijzigen, de mogelijkheden van de bestuursrechter te verbreden en om beroepsmogelijkheden door andere overheden te verminderen. Bij de dijkverlegging in Lent zouden dergelijke wettelijke aanpassing niet tot verbetering of versnelling van het besluitvormingsproces hebben geleid, volgens Depla. Een controversieel en complex proces wordt niet met regels opgelost. Dat vraagt niet om een kookboek, maar om politiek leiderschap en ‘fingerspitzen gefühl’.