

# **Bevordering ruimtelijke kwaliteit langs de Waal**

Stakeholdersanalyse ten behoeve van de ontwikkelingsplanologische opgave met betrekking tot planvorming voor het gebied langs de Waal

Den Haag, 30 september 2006

# Colofon

*Auteurs:* Dr. J.A.M. Hufen

Questions, Answers and More  
Postbus 137  
2501 CC Den Haag  
Telefoon: 070-302 5830  
Fax: 070-302 5839  
E-mail: [qaplus@qaplus.nl](mailto:qaplus@qaplus.nl)  
KvK. 28092565

© Copyright QA+, Questions Answers and More.  
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## Inhoudsopgave

### **1. WINN procesinnovatie als uitdaging 5**

- 1.1 Waterinnovatieprogramma (WINN) 5
- 1.2 WINN, Forum Ervarum, ruimtelijke kwaliteit langs de Waal 7
- 1.3 Stakeholdersanalyse vooranalyse 8
- 1.4 Rapportage check vooranalyse 10

### **2. Stakeholdersanalyse: Wat is hier de stake? 11**

- 2.1 PKB Ruimte voor de Rivier: challenge 11
- 2.2 De provincie aan zet: response 14
- 2.3 De ontwikkelingsplanologische opgave 18

### **3. Stakeholdersanalyse: Op zoek naar de holders? 21**

- 3.1 Projectbureau Ruimte voor de Rivier 21
- 3.2 RWS Oost Nederland 23
- 3.3 Regio Rivierenland 25
- 3.4 Delfstofwinners 28
- 3.5 Projectontwikkelaar 30
- 3.6 Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten 33
- 3.7 Voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling 35

### **4. Conclusies 39**

- 4.1 De ontwikkelingsplanologische opgave 39
- 4.2 Hoofdpunten stakeholdersanalyse 40
- 4.3 Aandachtspunten project Waalweelde 45
- 4.4 WINN procesinnovatie als uitdaging 49

### **Bijlagen 51 - 55**

- Bijlage: Organisatiestructuur Ruimte voor de Rivier
- Bijlage: Literatuur
- Bijlage: Samenvatting Projectplan Waalweelde



# 1. WINN: procesinnovatie als uitdaging

## 1.1 Waterinnovatieprogramma (WINN)

WateriNNovatiebron (WINN) is het natte innovatieprogramma van Rijkswaterstaat. Innovatie heeft doorgaans bij rijkswaterstaat betrekking op technische oplossingen of ingrepen met belangrijke maatschappelijke consequenties. Dit programma beoogt de ontwikkeling van een lange termijn toekomstvisie voor alle watertaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In aansluiting hierop beoogt het programma gedurfd te experimenteren en daadwerkelijk uit te proberen wat haalbaar is (via pilotprojecten). Dit alles in samenspraak met burgers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden en –stellenden.<sup>1</sup>

Het Waterinnovatieprogramma (WINN) kent drie pijlers:

- In het hart van het programma (*eerste* pijler) bevindt zich het “doen” dat is uitgewerkt in vijf thema’s en door middel van projecten, verkenningen en activiteiten is uitgewerkt (zie volgende paragraaf). De vijf thema’s hebben betrekking op: Een zee van nieuwe waarden, De kust opnieuw te keur, Rivieren opnieuw beleefd, Slib en schip nieuw vaarwater, Wonen en water in nieuw evenwicht.<sup>2</sup>
- Een *tweede* WINN-pijler is het leren om te innoveren. Dat heeft in eerste aanleg vooral betrekking op het al doende leren van WINN-ers onderling en in aansluiting hierop ook op hun buitenwereld. *Forum Ervarum* bundelt dit leerproces en bestaat uit drie kernelementen die onderling nauw samenhangen: de verslaglegging, de informatiemarkt en de synergatorfunctie.<sup>3</sup>
- De *derde* pijler is de platform functie. Hiermee aangeduid dat WINN als kader wordt benut om samen met burgers en private partijen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk te werken aan de programma uitwerking. “het samen met andere publieke en private organisatie zoeken naar de belangrijkste maatschappelijke, beleidsmatige en beheertechnische urgenties.”<sup>4</sup>

Rijkswaterstaat heeft zich bij het optuigen van het WINN-programma enerzijds gericht op de maatregelen die nodig zijn om oplossingen te vinden voor de toekomstige wateropgaven (inhoudelijk aspecten). Anderzijds is men zich

---

<sup>1</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water als innovatiebron, Den Haag, juni 2003.

<sup>2</sup> Zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Richting aan inspiratie, De thema’s van WateriNNovatiebron (WINN), Den Haag, september 2004.

<sup>3</sup> Zie ook de WINN-site: [www.wateriinnovatiebron.nl](http://www.wateriinnovatiebron.nl). alsmede Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water als Innovatiebron, Den Haag, 2003, pagina 23-24.

<sup>4</sup> Zie [www.wateriinnovatiebron.nl](http://www.wateriinnovatiebron.nl).

bewust geweest van de wenselijkheid van samenwerking met deskundigen, burgers en maatschappelijk betrokkenen (procesmatige aspecten). De hoofddoelstelling verbindt inhoudelijke en procesmatige aspecten: “..het structureel geven van toekomstvaste innovatieve impulsen aan waterurgenties in samenspraak en samenwerking met externe partners.”<sup>5</sup>

Qua type innovatie is het programma ambitieus want het richt zich op “de grotere, grensverleggende innovaties of innovaties met een wat grotere impact.”<sup>6</sup> Het programma richt zich op nieuwe perspectieven en nieuwe concepten voor een duurzame afstemming van samenleving en water, met vereniging van zoveel mogelijk waarden. Het programma ontwikkelt zich op visies en concepten maar is ook praktijkgericht. “Nieuwe oplossingen en toepassingsmogelijkheden van instrumenten en demonstraties.” De WINN innovaties zijn getypeerd als “professioneel innoveren”. Hieronder verstaat men grotere innovaties die van binnenuit (RWS) ontwikkeld worden en vervolgens op het beleidsterrein van de waterstaat geïntroduceerd worden.

**Schema) Karakterisering van professionele innovaties die met WINN worden bevorderd in relatie tot andere typen van innovaties**<sup>7</sup>

Innovaties in beeld	Push (van binnen naar buiten)	Pull (Van buiten naar binnen)
<b>Vernieuwen (grotere innovaties)</b>	<i>Professioneel innoveren.</i> Grotere innovaties zoals Wnt. Doel is ze te verbinden en de keten te versnellen.	<i>Vernieuwen met de omgeving.</i> Nieuwe producten en diensten op basis van structurele trend- en omgevingsanalyse (gericht op lange termijn, over horizon heen kijken)
<b>Verbeteren (kleinere innovaties)</b>	<i>Klimaat voor verbetering.</i> Innovaties in de dagelijkse werkpraktijk; dichtbij en beperkt van omvang. Bij elkaar gaat het om een groot aantal innovaties.	<i>Ontwikkelen met gebruikers.</i> Verbetering van de bestaande producten en diensten op basis van gebruikersoriëntatie (gericht op korte termijn, relatief snel te realiseren).

Qua type van innovatieprocessen wordt in WINN-verband evenzeer vernieuwing voorgestaan zoals onderstaande citaten accentueren: “nieuwe samenwerkingsvormen, nieuwe partners, en nieuwe wegen voor de dialoog met burgers, belanghebbende en politiek. Innovatie wordt gezien als leerproces” “leren van elkaar, en leren van elders, regionaal, nationaal en internationaal.”

<sup>5</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water als innovatiebron, Den Haag, juni 2003.

<sup>6</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water als innovatiebron, Den Haag, juni 2003.

<sup>7</sup> Zie pagina 14: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water als innovatiebron, Den Haag, juni 2003.

## 1.2 WINN, Forum Ervarum en ruimtelijke kwaliteit langs de Waal

Er zijn in de afgelopen periode initiatieven gestart die beogen om de planvorming inzake de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal te verbeteren. Mede ingegeven door de betrokkenheid bij het PKB Ruimte voor de Rivier heeft de provincie Gelderland behoefte aan de ontwikkeling van een lange termijn toekomstvisie waarin veiligheid en ruimtelijke kwaliteit zijn gecombineerd. De provincie heeft initiatieven genomen om het bedoelde plan te ontwikkelen. Recentelijk is voorts een projectplan gehonoreerd dat expliciet gericht is om de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal te verbeteren.

Het programma Waterinnovatiebron (WINN) onderstreept in haar meerjarrenplan het nut van de verbinding van veiligheid met andere maatschappelijke waarden (zoals ruimtelijke kwaliteit) en vernieuwende procesvormen die hierbij gehanteerd moeten worden.<sup>8</sup> De wijze waarop veiligheid en ruimtelijke kwaliteit in het Rivierengebied verbonden worden stelt een vergelijkbaar vraagstuk aan de orde. In de aanpak voor het Rivierengebied wordt voorts door de Radboud Universiteit aan een vernieuwende aanpak gewerkt door middel van een praktijkexperiment, te weten Waalweelde. Ook het WINN programma verbindt pilots en projecten (pijler 1: DOEN) met het samen leren, het opdoen van ervaringen, en het communiceren van opgedane lessen ervaringen (pijler 2: FORUM ERVARUM).

Deze overeenkomstige invalshoek van het WINN-programma en de Waal-initiatieven maakt de genoemde nieuwe initiatieven (van de provincie en de Radboud Universiteit) tot relevant "studiemateriaal" voor het WINN-programma. Tegelijkertijd is het waarschijnlijk dat WINN-ers onder weg hieraan ook uit eigener ervaring waardevolle suggesties kunnen toevoegen. Vanwege de bijzondere interesse van het WINN-programma voor de verbetering van de besluitvorming tussen Nijmegen en Brakel biedt het WINN programma door middel van het RIZA hulp aan om de procesgang van de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal te ondersteunen waarbij de volgende procesopzet wordt gehanteerd:

Stap 1	Start van de Waal-initiatieven door de provincie en de Radbouduniversiteit. Tijdens deze stap wordt door RIZA en QA <sup>+</sup> een stakeholdersanalyse uitgevoerd.
Stap 2/3	Uitwerking van het proces. De uitwerking en bijdrage aan het proces zijn sterk afhankelijk van de uitkomsten van de stakeholderanalyse.
Stap 4	Ervaringen beschikbaar en overdraagbaar maken in het kader van het Forum Ervarum (WINN - pijler twee).

Stap 1 en 4 kunnen worden gezien als het deelnemen aan een gemeenschappelijke leerproces van WINN-ers, de provincie en de Radbouduniversiteit. Stap 2 en 3 hebben betrekking op het aanbieden van praktische ondersteuning door WINN/RIZA mede puttend uit kennis van WINN - programma.

<sup>8</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water als innovatiebron, Den Haag, juni 2003.

Het is uiteraard ook denkbaar om een relatie aan te brengen tussen stap 1 en 4 enerzijds en stap 2 en 3 anderzijds. Gaandeweg wordt gezien of hiertoe aanknopingspunten bestaan.

De RIZA betrokkenheid aan de planvorming voor de ruimtelijke kwaliteit in Rivierenland behoeft toelichting. De medewerking wordt aangeboden vanuit de interesse in praktijkgericht innovatie die in het WINN-programma centraal staat. De betrokkenheid van RIZA vanuit WINN betekent dat de uitkomsten van deze stakeholdersanalyse niet bedoeld zijn voor het projectbureau Ruimte voor de Rivier, of vanuit Rijkswaterstaat Oost Nederland, dan wel de projectdirectie Water en Ruimte. Deze Rijkswaterstaartpartijen worden gezien als relevante partijen die meewerken aan de ruimtelijke inrichting langs de Waal. Hun betrokkenheid staat naast die van andere relevante overheidspartijen alsmede andere relevante partners bij semi-publieke en private organisaties. Er wordt dus vanuit dit project geen contact gelegd naar deze Rijkswaterstaartpartijen en evenmin worden praktische adviezen verstrekt aan deze RWS-praktijkbetrokkenen.

### **1.3 Stakeholdersanalyse ruimtelijke kwaliteit Waal: vooranalyse**

Tijdens stap 1 start de provincie Gelderland met de ontwikkeling van haar plan en de Radbouduniversiteit start met de uitvoering van het Waalweeldeproject (zie paragraaf 1.2). RIZA/QA+ zijn bij stap 1 gericht op de uitvoering van de stakeholdersanalyse waarbij de volgende fasering wordt aangehouden:

1. Een vooranalyse van stakeholders door een workshop (fase 1)
  2. Check stakeholdersanalyse door inhoudsanalyse en interviews (fase 2)
  3. Bijstelling vooranalyse en bespreking met stakeholders (fase 3)
- QA<sup>+</sup> heeft in opdracht van RIZA deelgenomen aan de vooranalyse (fase 1) en heeft voorts de check op de stakeholdersanalyse uitgevoerd (fase 2). De voorliggende rapportage behandelt de uitkomsten van fase 1 en doet verslag over de uitkomsten van fase 2 (stakeholdersanalyse).

#### **Ad 1) Vooranalyse**

De vooranalyse van stakeholders is uitgevoerd door middel van een workshop die op 31 mei 2006 werd gehouden in het Mobilion te Utrecht. Bij deze bijeenkomst waren de volgende organisaties aanwezig; de provincie Gelderland, Waalweelde, RWS-Oost Nederland, Bouwen aan vertrouwen, RIZA en QA<sup>+</sup>. Tijdens de bijeenkomst is in groepjes gezocht naar relevante organisaties die betrokken zouden moeten zijn bij de besluitvorming over de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal (stakeholders). Op basis van de tekeningen van de subgroepjes zijn de verschillende betrokkenen ingedeeld in een kwadrant als beslisser, uitvoerder, gebruikers en bijdragers. Een en ander resulteerde in het volgende schema.



**Schema) Stakeholders Ruimtelijke Inrichting Nijmegen Brakel**

<b>Beslissers</b> - EU (afdeling groen, afdeling water, ook vanwege financiersrol) - Gemeenten ( elf in totaal) Burgemeester -en Wethouders - Provincie Gelderland (GS/PS) - V&W LNV, projectbureau RvR - V&W (DG Water, DGPersononvervoer) - Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat - SAN, Regio Rivierenland	<b>Bijdragers</b> - SAN/ESKAN - Nederlandse vereniging Riviergemeenten - RUN/Centrum voor Water en Samenleving - WINN/Future Centre - RWS-Oost Nederland - Grootgrondbezitters - Ontgronders - Kamer van Koophandel - Adviesbureaus (Innovatieplatform groene Ruimte) - Burgers - Natuurbeheerders - Projectontwikkelaars - Stichting Red ons Rivierenlandschap - Stichting Hoogwaterplatform - KIWA, BSIK. KNMI
<b>Uitvoerders</b> - Ontgronders - Bouwbedrijven/projectontwikkelaars - Banken - Adviesbureaus - Dienst Landelijk Gebied - RWS Oost Nederland - Bedrijven	<b>Gebruikers</b> - Recreatievaart (KNWV, Recron) - Beroepsvaart (Schuttevaer) - Vissers (beroepsvissers) NVVB - Vissers, fietsers, wandelaars - VVV, ANWB, - Recreatieschap, NVVS - Natuurgenieters, IVN, KNNV, Nivon - Burgers, Bewoners in gebied/dijk, in dorp of omgeving - Bedrijfjes/bedrijven - Scheepsbouw - Kamer van Koophandel - Zand en Kleiwinnners FODI - Landbouwers - Stichting ARK - Staatsbosbeheer, Natuur en Milieu, GL, Dienst Landelijk gebied - Parlevinkers, bunkerstations - Benedenstroomse gebruikers - Gemeenten haven - PZH, Hollandse Waterlinie - Bovenstroomse gebruikers (Duitsland, Nord-Rhein Westphalen) - Hochwasser Arbeitsgruppe - Elektrabel - Baggersdepot (K3) - Pontsbaas

Tijdens de workshop bestond op diverse punten behoefte aan uitwerking.

Hiervoor zijn de volgende suggesties gedaan:

- Er is behoefte aan de ordening van de bovenstaande organisaties naar de mate waarin ze rechtstreeks, op enige afstand of op grote afstand betrokken zijn bij de besluitvorming (coöperators, cothinkers en coknowers).
- Er was behoefte aan een uitwerking van een gedeelde ambitie waarover de belangrijkste partijen het met elkaar eens zouden zijn. Deze statement zou een bindend element kunnen zijn voor de samenwerking.
- De uitwerking van maatregelen of gebiedsgerichte initiatieven werd als mogelijkheid geopperd teneinde potentiële deelnemers een plek te bieden in de besluitvorming.

Er bestaat behoefte aan de uitwerking van de stakeholdersanalyse op de maat van de regio, die aansluit bij het besluitvormingsprocessen uit het verleden, een heldere processtructuur voor de vormgeving van de besluitvorming (consensus over ambitie als start) alsmede een goed kader voor een goede betrokkenheid van elk van de betrokkenen tijdens de besluitvorming (coöperators, cothinkers en coknowers) alsmede een goede organisatorische inbedding.

#### 1.4 Rapportage van de check vooranalyse stakeholders

De check van de vooranalyse stakeholders (zie paragraaf 1.3) heeft plaats gevonden aan de hand van inhoudsanalyse, interviews en telefonische interviews (zie bijlage). In de navolgende hoofdstukken doen we verslag van de uitkomsten van de stakeholderanalyse waarbij de volgende indeling is gehanteerd.

In *hoofdstuk twee* wordt gereconstrueerd waar het om gaat bij de aangeduide initiatieven voor planvorming met betrekking tot het gebied langs de Waal. In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat de “stake” is de stakeholdersanalyse. Allereerst komt hierbij het proces en de uitkomsten van het PKB Ruimte voor de Rivier aan bod. Vervolgens wordt aangegeven wat de uitkomsten van het PKB voor de provincie als ontwikkelingsplanologische opgave betekent. Dit hoofdstuk formuleert de “stake” in termen van de ontwikkelingsplanologische opgave waarvoor de provincie gesteld is.

In *hoofdstuk drie* presenteren we de uitkomsten van de stakeholdersanalyse voor de ruimtelijke planvorming langs de Waal. Aan enkele stakeholders en terzake deskundigen is gevraagd naar hun ideeën over de belangrijkste stakeholders om de ontwikkelingsplanologische opgave aan te pakken. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van beleidsdocumenten en de interviews aangegeven wat de stakeholders zijn, rond welke thema’s de stakeholders ingedeeld kunnen worden, welke betrokkenheid ze hebben en welke rol ze kunnen spelen in de planvorming.

*Hoofdstuk vier* rondt deze rapportage af met conclusies en adviezen. Bij de indeling van dit hoofdstuk is de lijn van het rapport gevolgd en is aangesloten bij de geformuleerde projectdoelen. Na een beschrijving van de ontwikkelingsplanologische opgave, volgt een schematisch overzicht van stakeholders, de aard van hun betrokkenheid en hun inbreng in de planvorming. Vervolgens worden suggesties geformuleerd voor de procesarchitectuur voor de planvorming voor het gebied langs de Waal. Afgerond wordt met enkele suggesties voor vervolgactiviteiten die in WINN-verband ondernomen kunnen worden.

## 2. Stakeholdersanalyse Ruimtelijke inrichting langs de Waal: Challenge and Response

### 2.1 PKB - Ruimte voor de Rivier: challenge

Bij de inrichting van het Rivierengebied wisselt de waardering voor het belang van veiligheid enerzijds en landschap, natuur en cultuurhistorie anderzijds elkaar af. Kort na de evacuatie van diverse gemeenten in het Rivierengebied werd veiligheid het leidende beginsel. Onder de vlag van het Deltaplan Grote Rivieren werd in grote haast gewerkt aan de verbetering van de veiligheid. Toch bestond ook in deze periode behoefte om rekening te houden met landschap, natuur en cultuurhistorie. Op initiatief van enkele gemeenten en de provincie werd in de periode (1995-1998) gewerkt aan plannen en visies over het bouwen langs de dijk waarbij veiligheid, landschap, natuur en cultuurhistorie zoveel als mogelijk werden geïntegreerd.<sup>9</sup>

Ook in de planvorming van Rijkswaterstaat is de bedoelde pendulebeweging terug te vinden. Met het tot stand komen van de Noodwet Deltaplan Grote Rivieren en het aanwijzen van noodoverloopgebieden was de pendule doorgeslagen in de richting van veiligheid. Toch werd met de start van het PKB - Ruimte voor de Rivier een dubbele doelstelling geformuleerd: 1) de verbetering van de veiligheid, 2) de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De Nederlandse regering koos weliswaar voor het verkleinen van het risico op wateroverlast door voldoende ruimte langs de grote rivieren te gaan creëren, maar tegelijkertijd wilde men ervoor zorgen dat voldoende gelet wordt op landschappelijke, cultuurhistorische en ruimtelijke aspecten.

#### *Dubbeldoel: veiligheid en ruimtelijke kwaliteit*

In het PKB deel 3 komen maatregelen die een bijdrage leveren aan de veiligheid beter tot hun recht dan maatregelen die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit.<sup>10</sup> Voor het gebied tussen Nijmegen en Gorinchem bevat het PKB deel 3 een heldere visie en bijpassende maatregelen die navolgend kort schetsen. De Waal wordt in het PKB aangeduid als een werkrivier vanwege de drukke riviervaart, maar ook vanwege de grootschalige steenfabrieken en ontgroningen. Het gebied langs de Waal (tussen Nijmegen en Woudrichem) wordt getypeerd als een gebied met een afwisseling van rivier, oeverwal en kommen hetgeen resulteert in de kenmerkende linten in het landschap. “..Een lint van uiterwaarden en het lint van bebouwing, en dorpen op de

<sup>9</sup> Marijke Beek, Marinus Kooijman, *Aan de Dijk gezet*, 1996; Marijke Beek, Marinus Kooijman, *Bouwen aan de Dijk*, 1996.

<sup>10</sup> Zie J.A.M. Hufen, Maarten van der Vlist, *PKB-Ruimte voor de Rivier, Balanceren tussen Rijksregie en regionaal initiatief, ROM, maandblad voor Ruimtelijke Ontwikkeling*, nr.1/2, januari/februari 2006.

oeverwallen. Daarachter begint het evenzeer kenmerkende open komgebied met landbouw.”<sup>11</sup>

*PKB Ruimte voor de Rivier als innovatief samenwerkingsproces*

Het PKB heeft voor de realisatie van haar ambities gebruikt gemaakt van innovatief ontwerp voor samenwerking van alle belanghebbenden. Uit een evaluatie van dit samenwerkingsproces blijkt dat gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties tevreden waren over de gehanteerde werkwijze. Met name de toepassing van de ontwerpcarrousel als hulpmiddel om de gedachtevorming over denkbare maatregelen te stimuleren en de Blokendoos als hulpmiddel om de consequenties van denkbare maatregelen door te rekenen werd door de verschillende betrokkenen positief gewaardeerd.<sup>12</sup> Zowel degenen die deze hulpmiddelen hadden bedacht en toegepast als bij de deelnemers de gebruikers van deze hulpmiddelen deelden de teleurstelling dat in het PKB zo weinig rekening was gehouden met ruimtelijke maatregelen.

*Korte termijn maatregelen: kribverlaging en kribverlaging*

Voor wat betreft de bescherming tegen overstroming betekent de extra 1000m<sup>3</sup> (van 15.000m/s naar 16.000 m/s) volgens het PKB dat de taakstelling voor het grootste deel van het traject 0-20 centimeter bedraagt, en voor het laatste stuk (na Zaltbommel) oploopt tot maximaal 40 centimeter. Voor de korte termijn is volgens het PKB de verlaging van kribben in het gebied tussen Nijmegen en Gorinchem vanwege de verhouding tussen kosten en hydraulisch effect te prefereren. Voor het gebied tussen Zaltbommel en Loevestein is in aansluiting op de kribverlaging de vergraving van het uiterwaard in de Brakelse Benedenwaarden in combinatie met de dijkverlegging Buitenpolder Munnikenland opgenomen in het PKB. Bij dit laatste initiatief dienen natuur- en cultuurwaarden verbonden te worden met het veiligheidsbelang.

*“Kribverlaging (traject Nijmegen – Gorinchem). Op het traject tussen Nijmegen en Gorinchem worden de kribben aan beide zijden van de rivier verlaagd. Door het verlagen van de kribben kan het water gemakkelijker worden afgevoerd, terwijl de vaargeul behouden blijft. De kribben worden gemiddeld met een meter verlaagd. Dat betekent dat ze bij laag water zichtbaar zijn, maar bij iets hoger water dan de normale waterstand onder water komen te staan.”<sup>13</sup>*

*Lange termijn: visie en ruimtelijke reservering dijkverleggingen*

Voor de lange termijn is een extra afvoer van 2000m/s voorzien (van 16.000m/s naar 18.000 m/s) hetgeen uitkomt (inclusief korte termijn van 60-100cm) en 120cm na Zaltbommel. Bij lange termijn maatregelen dient de verbreding van de rivier verbonden te worden met natuur en ecologische en

<sup>11</sup> Zie PKB, deel 3 Ruimte voor de Rivier, pagina 44-46.

<sup>12</sup> Zie J. Simons, B. Ottow, in: H<sub>2</sub>O, 2004.

<sup>13</sup> Zie PKB, deel 3 Ruimte voor de Rivier, pagina 45.

cultuurhistorische waarden. Bij een integrale verbetering van de ruimtelijke kwaliteit dient de afgraving van uiterwaarden gecombineerd te worden met kostendragers zoals zandwinning of woningbouw. Uitvoering van dit soort initiatieven vergt veel onderzoek, ontwikkeling van vormen van publiek private samenwerking en is volgens het PKB, deel 3 niet realiseerbaar voor 2015 maar wellicht wel voor een lange termijn beleid. Op termijn zijn niet alleen buitendijkse maatregelen voorzien maar ook dijkverlegging op de volgende plaatsen: Loenen, Heesselt, Brakel en Munnikenland (bij Loevestein). Voor deze dijkverleggingen is net als voor het gebied Oosterhout-Slijk Ewijk een reservering opgenomen.

#### *Aanvullende maatregel*

Voor de Drutense Waarden is een particulier initiatief genomen door een zandwinner. De winning wordt gecombineerd met natuurontwikkeling, de herstructurering van een bedrijventerrein en woningbouw. Voor dit project zal in het kader van Wbr-vergunningverlening een nadere afweging worden gemaakt door Rijkswaterstaat. Het plan voor de Drutensche uiterwaarden wordt in het PKB deel 3 opgenomen als “aanvullende maatregel”.

#### *PKB bevat een appel tot initiatief*

Het PKB Ruimte voor de Rivier stelt voor om ook de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit in een later stadium alsnog te realiseren indien aan financiële (niet duurder dan voorgestelde maatregelen) en hydraulische randvoorwaarden (conform randvoorwaarden in termen van maatgevende waterafvoer) wordt voldaan.

*“Naast deze concrete plannen zijn er langs de Waal mogelijkheden voor initiatieven van zowel publieke als private partijen. De kansen op realisatie is het grootst wanneer aangesloten worden de ontwikkelde visies op veiligheid en ruimtelijke kwaliteit van de lokale en regionale overheden en de Rijksoverheid. Het gaat hierbij om met name initiatieven van het ontgrondend bedrijfsleven. Gezien de omvang van de ingrepen is het belangrijkste punt de mogelijke beïnvloeding van de bevaarbaarheid van de Waal een voor Nederland belangrijke economische factor.”<sup>14</sup>*

Inhoudelijk legt het PKB vast dat gekozen wordt voor kribverlaging op korte termijn maar wordt voor de lange termijn opgeroepen voor andersoortige maatregelen die voor nadere uitwerking een actieve betrokkenheid van de private partijen vergt. Het PKB - proces toont dat erg veel partijen hebben deelgenomen aan de gedachtevorming over denkbare maatregelen en dat de hierbij gehanteerde werkwijze als effectieve en efficiënte hulpmiddelen werden gezien.

<sup>14</sup> Zie PKB, deel 3 Ruimte voor de Rivier, pagina 46.

## 2.2 De provincie: response

Om twee redenen betekent de totstandkoming van het PKB Ruimte voor de Rivier dat de provincie aan zet is om voor de ruimtelijke inrichting langs de Waal (en andere gebieden) stappen te gaan.

Ten *eerste* heeft de provincie Gelderland actief deelgenomen in de organisatiestructuur van het PKB –Ruimte voor de Rivier. De taak van de provincie was veelzijdig maar was met name gericht op het actief betrekken van regionale partijen (draagvlak), het actief laten deelnemen van ambtelijke ondersteuning van gemeenten (ambtelijke begeleidingsgroep) en deelname te organiseren van maatschappelijke organisaties (klankbordgroep). In nauwe samenwerking met het projectbureau Ruimte voor de Rivier Bovenrivieren heeft de provincie een actieve bijdrage geleverd aan het tot stand komen van het PKB.<sup>15</sup> De provincie vindt dat het PKB Ruimte voor de Rivier een eenzijdig accent legt op veiligheid. Daarom heeft de stuurgroep Ruimte voor de Rivier in haar regio advies voorstellen gedaan voor een meer evenwichtig plan dat echter nog nadere uitwerking verdient. Zowel vanwege de provinciale onvrede met het tot stand gekomen PKB als haar procescoördinerende rol en de verantwoordelijkheid voor deelnemers aan het planproces dient de provincie te werken aan nieuwe planvorming en besluitvorming (hierbij voortbordurend op het regio advies).

Ten *tweede* kiest de nationale overheid op dit moment voor een dynamisch op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid.<sup>16</sup> Hiermee wordt het accent verschoven van het opstellen van “voorwaarden en beperkingen” naar “het stimuleren van ontwikkelingen”. De toelatingsplanologie uit het verleden dient volgens de Nota Ruimte te worden vervangen door een ontwikkelingsplanologie. Dit nieuwe ontwikkelingsplanologische perspectief werkt in de praktijk vanuit een regionale en gebiedsgerichte aanpak. Medeoverheden, burgers, maatschappelijke organisaties en private organisaties worden in dit perspectief uitgenodigd om actief deel te nemen aan de gedachtevorming. Vanwege de gebiedsgerichte invalshoek is de ontwikkelingsplanologie met name voor provincies en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een uitdagende opgave. Het Rijk stelt bij dit soort opgaven hooguit randvoorwaarden op maar de werkelijke uitwerking en realisatie is een taak van regionale publieke partijen zoals de provincie. Zonder hun actieve bijdrage is de ontwikkelingsplanologie een dode letter.

### *De provincie aan het woord: het regio advies*

De meningsvorming over de gewenste inrichting langs de grote rivieren is uitgewerkt in het regio advies dat de mening van de provincie, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigt. Het

---

<sup>15</sup> QA+, PKB Ruimte voor de Rivier: Organisatie en Besluitvorming, Den Haag, 2004

<sup>16</sup> Zie Ministerie van VROM, Nota Ruimte, Den Haag 2006, hoofdstuk 1.

regio advies sluit aan op het PKB Ruimte voor de Rivier maar kiest op diverse punten haar eigen accenten.<sup>17</sup>

- Het tijdsperspectief reikt verder dan 2015.
- Het benodigde budget voor maatregelen wordt ruimer genomen.
- Met betrekking tot de veiligheid langs de rivieren wordt uitgegaan van de lange termijn normen van voor langs de Waal een maatgevende waterdoorvoer van 18.000 m/s.
- Voorts wordt nadrukkelijk meer aandacht gevraagd voor de verbetering voor ruimtelijke kwaliteit.

*Regio advies sluit aan bij korte termijn maatregelen van het PKB*

In relatie tot het Rivierengebied valt op dat voor wat betreft de korte termijn maatregelen de koers van het PKB - Ruimte voor de Rivier, deel 3 wordt onderschreven: “De kribverlaging wordt op termijn door Rijkswaterstaat op termijn als rivierbeheerder binnen haar beheerprogramma inde gehele Waal ingezet, hetgeen past bij het dynamisch en vernieuwend karakter van deze rivier.”<sup>18</sup> “Op korte termijn wordt voor de Waal vooral ingezet op verlaging van uiterwaarden. Hierbij dient vooral aangesloten bij lopende projecten en kansrijke projecten Druten en Munnikenland.”<sup>19</sup>

*Regio advies sluit aan bij de lange termijn maatregelen van het PKB*

Bij lange termijn maatregelen zal een combinatie van waterstandverlagende maatregelen nodig zijn. “De Waal zal in de toekomst zijn dynamische en vernieuwende karakter hard nodig hebben.” Voor wat betreft het type lange termijn maatregelen ziet het Regio advies een verschil in aanpak voor en na Dodewaard:

- De lange termijnmaatregelen voor het gebied bovenstrooms van Dodewaard behoeft vooral maatregelen met betrekking tot de verbreding van de rivier waarbij dijkverleggingen aan de Noord en Zuidzijde van de Waal worden gerealiseerd. “Door het Knooppunt Arnhem Nijmegen en de regio Rivierenland is het initiatief genomen om gezamenlijk de voors en tegens van de mogelijke dijkverleggingen nader in beeld te brengen en een voorkeurslocatie te bepalen.”<sup>20</sup>
- Benedenstrooms van Dodewaard hebben lange termijn maatregelen vooral uit hydraulische maatregelen in alle uiterwaarden. “Deze maatregelen dienen aan te sluiten op bestaande LNC en economische waarden. De grotere ingrepen in de uiterwaarden dienen lokaal dienen lokaal dienen lokaal ook gekoppeld te worden aan de behoefte tot wonen, werken (op hoogwatervrije terreinen) en recreëren aan de rivier in relatie tot

<sup>17</sup> Zie Stuurgroepen Boven- en Benedenrivieren, Regio Advies, Nederlands Rivierengebied: Toekomstig veilig en aantrekkelijk, maart 2005.

<sup>18</sup> Zie Stuurgroepen Boven- en Benedenrivieren, Regio Advies, Nederlands Rivierengebied: Toekomstig veilig en aantrekkelijk, 2005, pagina 24.

<sup>19</sup> Zie Stuurgroepen Boven- en Benedenrivieren, Regio Advies, Nederlands Rivierengebied: Toekomstig veilig en aantrekkelijk, 2005, pagina 32.

<sup>20</sup> Zie Stuurgroepen Boven- en Benedenrivieren, Regio Advies, Nederlands Rivierengebied: Toekomstig veilig en aantrekkelijk, 2005, pagina 24.

delfstofwinning en bodemsanering.”<sup>21</sup> Ten zuid westen van Brakel worden deze maatregelen aangevuld met een dijkverlegging.

### *Streekplan*

Naast het regio advies heeft de provincie ook door middel van haar streekplan een uitgesproken visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Gelderland als geheel en voor regio's zoals Rivierenland daarbinnen. Het streekplan is naar zijn aard anders dan het regio advies. Daar waar het regio advies een antwoord is van regionale partijen op het verzoek van de staatssecretaris om een voorstel met draagvlak te formuleren, daar is het streekplan vooral een bron van coördinatie en integratie instrument voor andere overheden en maatschappelijke organisaties. Het feitelijk ruimtegebruik is immers sterk afhankelijk van de gemeentelijke bestemmingsplannen en reacties en anticipaties van maatschappelijke organisaties daarop.<sup>22</sup>

Ten behoeve van de provincie Gelderland als geheel is beleid geformuleerd (hoofdstuk 2 streekplan) dat voor de regio Rivierenland (en andere regio's) is afgezet en uitgewerkt aan de hand van gebiedsgerichte plannen en voornemens hoofdstuk 3 streekplan). Voor de regio Rivierenland is voor de regiospecifieke uitwerking de Structuurvisie Rivierenland 2004-2015 hierbij een houvast geweest.<sup>23</sup> In de regiospecifieke uitwerking wordt ingegaan op maatregelen op het terrein van: het groenblauwe raamwerk, het rode raamwerk, multifunctioneel gebied en gebiedsgerichte onderwerpen.

De gedachtevorming met betrekking tot het groenblauwe netwerk sluit nauw aan op het PKB, deel 1. Zowel de korte als de lange termijn opgaven uit het PKB Ruimte voor de Rivier worden herhaald.<sup>24</sup> Voor wat betreft het rode raamwerk wordt Tiel aangeduid als centrum gemeente met een regionale opvangfunctie voor wonen en werken waarbij wordt aangesloten op het de intensivering wonen en werken en bestanden van 2000. Voorts streeft de provincie naar aanvullende (intergemeentelijke) bedrijventerreinen (ook buiten Tiel) die een duidelijke meerwaarde voor het gebied moeten hebben. *De uitwerking van gedachten over de ruimtelijke inrichting langs de Waal in het streekplan sluit nauw aan op het PKB Ruimte voor de Rivier, bevat een bredere invalshoek maar bevat weinig of geen verassende nieuwe perspectieven.*

### *Regiocontract Regio Rivierenland*

Als hulpmiddel voor de samenwerking met de regio Rivierenland heeft de provincie een contract onderkend dat de provincie en de gemeenten verbindt om zich in de komende jaren in te zetten om zich actief in te spannen om regionale samenwerking te intensiveren. Een meer concrete betekenis krijgt dit contract doordat er een uitvoeringsprogramma is opgenomen met projec-

<sup>21</sup> Zie Stuurgroepen Boven- en Benedenrivieren, Regio Advies, Nederlands Rivierengebied: Toekomstig veilig en aantrekkelijk, 2005, pagina 24.

<sup>22</sup> Zie provincie Gelderland, Streekplan, 2005, paragraaf 3.7.

<sup>23</sup> Regio Rivierenland, Structuurvisie Rivierenland 2004 – 2015, 2004.

<sup>24</sup> Provincie Gelderland, streekplan Gelderland, Arnhem, 2005.



ten die op korte termijn uitgevoerd worden, dan wel binnenkort worden uitgevoerd dan wel binnen afzienbare tijd worden uitgevoerd. Voor de uitvoering van de projecten is menskracht van de provincie gereserveerd of zijn budgetten (subsidies) opgenomen. Het regiocontract onderstreept het belang van de herkenbaarheid van de maatregelen voor bewoners hetgeen per project wordt opgepakt. Het programma bevat diverse maatregelen op het terrein van verkeer en vervoer. Projecten zoals investeren in de kwaliteitsontwikkeling langs de grote rivieren (B1), National Landschappen (B5) en de Sociale Agenda (B6) sluiten nauw aan op de gedachtevorming over ruimtelijke kwaliteit van de regio.<sup>25</sup> In het convenant wordt aangegeven dat voor elk van de actiepunten wordt bezien op welke wijze burgers nauw betrokken kunnen zijn bij de projectuitvoering.

*Inspirende lezing: De Gedeputeerde, ex voorzitter stuurgroep bovenrivieren*

In een lezing van gedeputeerde Harry Keereweer tijdens het symposium Investeren in Rivieren op 31 maart 2006 wordt een heldere samenhang aangegeven tussen regio advies, streekplan en regiocontract. In afwijking van het PKB deel 3 kiest de provincie Gelderland ervoor om voor Rivierenland naar een lange termijn visie te zoeken waarin naast veiligheid, recreatie, economie, woningbouw en natuurbeheer worden gecombineerd.

De provincie Gelderland en de stuurgroep Bovenrivieren kiezen voor duurzame oplossingen met robuuste maatregelen (in een keer goed) zonder restrictie's waarvoor eventueel noodoverloopgebieden worden aangewezen. De Gedeputeerde pleit voor Publiek Private Samenwerking waardoor meer duurzame maatregelen mogelijk zijn. Hierbij wordt meer in het bijzonder gewezen op doorkoppelingen naar stads- en dorpsuitbreiding, recreatie en toerisme en delfstofwinningen.

Keereweer geeft aan dat hij de aangekondigde dijkverleggingen en kribverlaging geen ideale oplossing aangezien de combinatie van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit onvoldoende uit de verf komt. Hij pleit voor andere maatregelen "Kribverlaging kan dan altijd nog of, nog beter, de rivierbeheerder neemt kribverlaging op termijn mee in het kader van beheer en onderhoud." Ook wordt gepleit voor het aansluiten bij bestaande plannen die worden ontwikkeld voor natuurontwikkeling.

Tenslotte pleit hij voor het in een vroeg stadium betrekken van marktpartijen opdat publieke en private belangen en kosten beter worden verdeeld. Waalweelde wordt als vehikel genoemd om te werken aan planontwikkeling. De provinciale rol bij de planontwikkeling ligt in: initiëren: het aanzwengelen van projecten en kansen zoeken, regisseren: bovenlokale stuurgroepen formeren en voorzitten, procesmatig duwen en trekken, RWS erbij betrekken, voorwaarden scheppen: RO instrumentarium en Waalconcept vastleggen, motiveren.

---

<sup>25</sup> Zie Regiocontract Regio Rivierenland, 2005.

### 2.3 De ontwikkelingsplanologische opgave

De achtergrond van de behoefte aan een nieuwe gebiedsvisie voor de ruimtelijke inrichting van het Rivierengebied is hiermee duidelijk. De provincie Gelderland voelt zich verantwoordelijk, uitgedaagd en geprikkeld om een zinvol vervolg te geven aan het PKB Ruimte voor de Rivier en regio advies. De provincie neemt hiermee het initiatief om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. We beschouwen dit initiatief tegelijkertijd ook als een actieve bijdrage van de provincie om vorm te geven aan haar ontwikkelingsplanologische opgave voor het gebied langs de Waal.

Voor deze stakeholdersanalyse is de geschetste achtergrondinformatie een belangrijk houvast. Uit de kluwen van organisaties die in de vooranalyse zijn genoemd (zie paragraaf 1.3), plaatsen we in ieder geval de provincie in de rol van belangrijke beslisser. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat gemeenten in het betreffende gebied een belangrijke rol vervullen. Uit de geschetste achtergrondinformatie destilleren we de ontwikkelingsplanologische opgave waarvoor de provincie zich gesteld ziet met als kernpunten:

#### *Visie*

Als belangrijke aspecten van de provinciale visie zijn te onderscheiden:

- De provincie gaat uit van een duurzame visie waarin veiligheid wordt gecombineerd met ruimtelijke kwaliteit.<sup>26</sup>
- De provincie neemt als planhorizon de periode na 2015 tot bijvoorbeeld 2050.<sup>27</sup>
- De provincie hanteert de randvoorwaarden voor het landelijk beleid voor de veiligheid langs de Waal als uitgangspunt.<sup>28</sup>
- Vanwege de plantermijn neemt de provincie ook andere en ruimere financiële randvoorwaarden.<sup>29</sup>
- De financiële randvoorwaarden worden nadere ingevuld door samenwerking in de vorm van publiek private samenwerking.<sup>30</sup>

#### *Doel en uitkomsten*

De provincie heeft tijdens het interview met QA<sup>+</sup> aangegeven in een later stadium precieze doelen en uitkomsten te willen definiëren. Uit de geschetste achtergrond laat zich evenwel de volgende doelstelling formuleren:

- Een *eerste* doelstelling heeft betrekking op de ontwikkeling van plannen voor de ruimtelijke inrichting langs de Waal. Het is hierbij denkbaar (maar niet noodzakelijk) om aan te sluiten bij de uitspraken zoals deze zijn opgenomen in het PKB Ruimte voor de Rivier. In het PKB wordt

<sup>26</sup> Zie lezing Keereweer dd. 31 maart 2006.

<sup>27</sup> Zie lezing Keereweer dd. 31 maart 2006 en het regioadvies.

<sup>28</sup> Zie Streekplan Gelderland, 2005.

<sup>29</sup> Zie lezing Keereweer dd. 31 maart 2006 en het regioadvies.

<sup>30</sup> Zie lezing Keereweer dd. 31 maart 2006 en het regioadvies. Ook conform het PKB Ruimte voor de Rivier.

aangegeven dat een nadere uitwerking van maatregelen denkbaar is voor de volgende gemeenten: Brakelse benedenwaarden, Munnikenland, Loenen, Heesselt, Oosterhout, Sleswijk Ewijk, Druten.

- Een *tweede* doel heeft betrekking op de ontwikkeling van een ontwikkelingsplanologisch lange termijn perspectief waarmee de provincie aangeeft welke visie ze heeft de ruimtelijke inrichting van het gebied langs de Waal. Deze visie zou zijn beslag kunnen krijgen in een structuurvisie maar ook in een uitvoeringsplan van het streekplan. De precieze juridische vorm lijkt minder belangrijker dan een accent op doelstelling één. Het is aan de provincie om in samenspraak met andere partijen een keuze te maken voor het inzoomen op korte en lange termijn maatregelen en de ruimtelijke reservering voor het PKB. Ook voor wat betreft de precieze afbakening van het gebied dient de provincie een keuze te doen.

#### *Werkproces*

Over het werkproces voor de totstandkoming van een plan met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal was bij de start van deze stakeholdersanalyse geen expliciet plan voorhanden of zijn hieromtrent gegevens verkregen uit het interview. Uiteraard is hiervoor gekeken naar het projectplan van Waalweelde (zie bijlage).

#### *Organisatie van de uitvoering*

In de in dit hoofdstuk geschetste achtergrond bestaat nog geen zicht op de organisatie van de uitvoering voorhanden. We bestaan de volgende expliciete gedachten over de organisatie van de uitvoering die een plaats dienen te krijgen.

- De provinciale rol is: 1) het initiëren: het aanzwengelen van projecten en kansen zoeken, 2) regisseren: bovenlokale stuurgroepen formeren en voorzitten, procesmatig duwen en trekken, RWS erbij betrekken, 3) voorwaarden scheppen: RO instrumentarium en Waalconcept vastleggen, 4) motiveren.<sup>31</sup>
- De provincie heeft een sterke voorkeur voor deelname van private partijen aan de gedachtevorming. De afstemming van groep en rood is een rode draad in de achtergronddocumenten van de provincie (streekplan, de structuurvisie en het PKB-Ruimte voor de Rivier). Dit betekent dat projectontwikkelaars, recreatiebedrijven, Oppervlaktedelfstofwinbedrijven en bouwbedrijven actief aan het proces moeten kunnen deelnemen.<sup>32</sup>
- Voorts gaat de provincie uit van zogenaamde doorkoppelingen naar cultuurhistorie, stadsgezichten etc. De aandacht voor deze aspecten betekent dat de achterliggende stakeholders ook een passende plaats dienen te krijgen bij de planvorming voor ruimtelijke kwaliteit langs de Waal.
- Het streekplan dat afgelopen jaar is tot stand gekomen borduurt voort op de Structuurvisie van de regio Rivierenland. Het ligt voor de hand om de

<sup>31</sup> Zie Streekplan Gelderland, 2005; zie lezing Keerweer, dd. 31 maart 2006.

<sup>32</sup> Zie Provincie Gelderland, 2005; zie Regio advies, 2005.

gemeenten uit dit samenwerkingsproces als beslisser, meedenker en doener actief in dit proces te betrekken. Afhankelijk van het precieze gebied geldt dit ook voor de Regio Nijmegen Arnhem (KAN) en de verschillende individuele gemeenten die daarin participeren.

- Het werken aan de betere ruimtelijke kwaliteit van het gebied vergt een actieve burgerparticipatie, omdat buitendijkse ingrepen in het betreffende gebied sterk doorwerkt in het wonen, werken en recreëren voor het alsmede voor natuur, landschap en cultuurhistorie. De lijn in de samenwerkingsovereenkomst Rivierengebied verdient wat dit betreft navolging.<sup>33</sup>
- Voor wat betreft de organisatie van de uitvoering heeft de provincie haar steun uitgesproken in Waalweelde.

---

<sup>33</sup> Zie samenwerkingsovereenkomst provincie Gelderland en regio Rivierenland.

### 3. Stakeholdersanalyse: suggesties van praktijkbetrokkenen

In dit hoofdstuk laten we organisaties aan het woord over hun mening over de planvorming ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal. De geraadpleegde organisaties zijn organisaties die zelf stakeholder zijn (zoals Rijkswaterstaat Oost Nederland) dan wel organisaties die over de planvorming een mening hebben die is gebaseerd op eigen kennis en ervaringen (Ministerie van VROM). Een overzicht van de geraadpleegde organisaties is opgenomen in de bijlagen.

Het type van vragen dat aan de respondenten is gesteld laat zich indelen in twee categorieën. Ten eerste is gevraagd naar de gewenste kring van betrokkenen bij de planvorming (wie), meningen over de wijze waarop deze betrokkenheid vorm kan krijgen (organisatie van de besluitvorming) en de organisatie van de planvorming (organisatie van de besluitvorming). Ten is gevraagd naar reacties op het projectplan van Waalweelde en de verschillende keuzes die hierin zijn gemaakt met betrekking tot doel, werkwijze en organisatie van de uitvoering.

We geven hierna de meningen van de respondenten soms uitgewerkt aan de hand van schriftelijk achtergrondmateriaal. De groep van respondenten is ingedeeld aan de hand van de organisatiernaam en / of het aspect dat ze in de betreffende gesprekken centraal stelden.

#### 3.1 Projectbureau Ruimte voor de Rivier

Het projectbureau Ruimte voor de Rivier is in de periode 2001 tot 2005 intensief betrokken geweest bij planvorming langs de Waal. Het projectbureau was bij de gedachtevorming de spil in het PKB Ruimte voor de Rivier (zie bijlage). Voor wat betreft de uitkomsten van het planvormingsproces van het PKB is het projectbureau zich ervan bewust dat het PKB Ruimte voor de Rivier vooral gemikt geeft op veiligheid.

Het projectbureau heeft in de aangeduide periode uitgebreid ervaring opgedaan met de samenwerking met publieke, semi-publieke en private partijen (zie hoofdstuk 2). Er bestaat veel materiaal over het samenwerkings- en inspraakproces uit het verleden. Zo zijn de maatregelen die tenslotte het PKB Ruimte voor de Rivier niet hebben gehaald wel op papier gezet.<sup>34</sup> Een kleurige kaartenatlas maakt de verschillende maatregelen inzichtelijk. Ook bestaan er uitgebreide verslagen van de regionale bijeenkomsten van publieke, semi-publieke en private partijen langs de Waal. Veel initiatieven hebben het

---

<sup>34</sup> Projectbureau, 2002, Projectbureau, 2003.

niet gehaald in het PKB en daardoor ligt het voor de hand om bij planvorming in ieder geval ook het oude materiaal te raadplegen.

Uit overzichten van het projectbureau wordt evenzeer duidelijk welke organisaties in het verleden actief hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten.<sup>35</sup> De deelnemers aan de interactieve bijeenkomsten (gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties) in de periode 2002-2004 zijn in een handzaam overzicht opgenomen. Het betreft in de periode 2002-2004 circa vijftien bijeenkomsten tijdens het planvormingsproces. De deelnemers vonden zichzelf in ieder geval als dermate belangstellend en belangstellend dat ze aan een of meer bijeenkomsten hebben deelgenomen.

Uit de interviews met het projectbureau klinkt een visie over Waalweelde die (hoe kan het anders) erg aansluit op het PKB Ruimte voor de Rivier:

- *“Het wordt heel moeilijk om nieuwe maatregelen te denken.”  
“Onze ervaringen is dat er tenslotte niets kan.”*
- *“Ik ben bang dat bij Waalweelde aan gemeenten een worst wordt gehouden, maar dat het resultaat heel teleurstellend wordt omdat er niet veel kan vanwege wetten en praktische bezwaren.”*
- *“Perfect dit verhaal is maar we zijn wel benieuwd hoe ze omgaan met dit spanningsveld. Nieuwe maatregelen hebben het risico dat het onderuitgaan omdat ze niet realiseerbaar zijn.”*
- *“Het gevaar bestaat dat er andermaal een exercitie wordt opgetuigd en dat het resultaat minder is dan bij het PKB .”*
- *“De randvoorwaarde veiligheid gaat het resultaat wel kleuren. Ik ben wel benieuwd hoe Henk daar mee omgaat. ”*
- *“Er is een toets op veiligheid. Alles wat hij doet wat niet de gewenste veiligheid oplevert, zal gewoon niet kunnen.”*
- *“Ik ben het niet meteen eens met Henk. De uitkomsten van het keuzeprocess van 600 maatregelen naar 40 is redelijk dwingend. Voor de Waal zijn de uitkomsten mager, maar dat is gevolg van randvoorwaarden.”*
- *“We vinden dat nieuwe proces best prima en willen dat ook wel ondersteunen.”*

Het projectbureau heeft goede ervaringen opgedaan met de ontwerpateliers en de blokkendoos. De werkwijze van de ontwerpateliers was geënt op het bedenken van korte termijn maatregelen. Vanwege de helderheid van de communicatie en de gedachtevorming met maatschappelijk betrokkenen waren de ontwerpateliers een goed hulpmiddel. Tastbaar, visueel etc. de vraag is of dit hulpmiddel andermaal bruikbaar is. Dat hangt af van de precieze doelen en de uitwerking van het werkproces. Het veiligheidsaspect

---

<sup>35</sup> Koosje Wartena e.a., 2006, ook schriftelijk materiaal (matrices) van het projectbureau.

blijkt een relevante factor en om dit in het vizier te houden/krijgen is de Blokkendoos wel een aardig hulpmiddel.

**Projectbureau Ruimte voor de Rivier:**

Op basis van eigen ervaringen vindt het projectbureau een brede deelname aan planvorming wenselijk.

Het gevaar van teleurstellingen bestaat omdat beperkende regelgeving andermaal een zware wissel zal trekken op de uitkomsten.

Inzet moet zijn om naar publiek - private samenwerking te streven die meer mogelijk maakt. Het mee koppelen van aspecten van ruimtelijke kwaliteit gaat wellicht extra mogelijkheden.

Het gebruik van hulpmiddelen zoals bij het PKB Ruimte voor de Rivier dient te worden beoordeeld in het licht van de merites van de komende planvorming. Een herhaling van deze werkwijze leidt misschien juist wel tot een herhaling van zetten.

Het projectbureau is bereid om mee te denken over de realisatie van ruimtelijke kwaliteit alsook de relatie naar veiligheid

Het PKB ruimte voor de Rivier bevat een concrete agenda voor initiatieven die nadere uitwerking verdienen.

### 3.2 Projectmanager Rijkswaterstaat / voorheen Rijntakmanager Waal

Het projectbureau Ruimte voor de Rivier heeft voor de Rijntak Waal gezocht naar denkbare maatregelen ter realisatie van veiligheids en ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen. Voor elke uiterwaard is er een voorzichtige variant ontwikkeld en een wat wildere variant met meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. De uitkomsten van de verkenning zijn opgenomen in het maatregelenboeken.<sup>36</sup> Ook de verslagen van de regiobijeenkomsten zijn bruikbaar.

In de maatregelenboeken zijn voor elke uiterwaard opties ontwikkeld voor de (in maatregelboek W01-W045). Als de lopende maatregelen en de knelpunten niet worden meegerekend zijn er plannen voor circa vijftig plannen die wel bestaan maar niet zijn uitgevoerd. Bij veel van die plannen is de ruimtelijke kwaliteit een belangrijk aspect. “De Waal is een echte Werkrijver, dus daar moet ook voor de uiterwaarden waarschijnlijk nog veel mogelijk moeten zijn”.

De opgestelde maatregelenpakketten zijn voor wat betreft het veiligheidsbelang goed doorgerekend en derhalve relevant. Soms hebben volgens de manager andere partijen ten onrechte de indruk gewekt dat nieuwe maatregelen een enorme impact hebben op de verlaging van de waterstand. Aangezien er goed naar de opgenomen maatregelen is gekeken zou het wijs zijn goed te kijken naar de uitruilbare modules uit de maatregelpakketten aangezien het effect op de waterstand van deze modules is doorgerekend.

<sup>36</sup> Projectbureau Bovenrivieren, 2003.

Het initiatief voor de gedachtevorming bij het PKB Ruimte voor de Rivier lag vooral bij gemeenten. Daarom zijn de genoemde bronnen volgens de manager extra interessant want het vreemd zou zijn als gemeenten nu totaal andere plannen zouden ontwikkelen. Ook de provincie beschikt voor het Waalgebied over een regionaal ruimtelijk kader waarin voor elke uiterwaard drie varianten zijn opgesteld: een variant die is gericht op behoud, eentje gericht op aanpassing en eentje gericht op vernieuwing. Er bestaat ook kaartmateriaal van dit ruimtelijke regionaal kader.

De betrokkenheid van gemeenten en waterschappen was de hoofdlijn in het PKB. Maatschappelijke organisaties waren vooral betrokken in de klankbordgroep voor Bovenrivieren en voorts in de klankbordgroepen voor de Rijntakken. De deelnemers stelden zich actief of getuige de opkomst maar gaande weg ebde het enthousiasme weg.

De eigen betrokkenheid van Verkeer en Waterstaat is in eerste aanleg vooral geconcentreerd op de realisatie van de maatregelen in het PKB Ruimte voor de Rivier. Daar heeft men voorlopig de handen aan vol en men zal zich welwillend maar terughoudend opstellen jegens nieuwe planprocessen. Bij de uitwerking van het lange termijn perspectief is Verkeer en Waterstaat en met name Rijkswaterstaat andermaal belanghebbende. De toekomstige invalshoek van Rijkswaterstaat zou evenzeer gezocht kunnen worden bij:

- Projectdirectie Ruimte voor de Rivier. De ruimtelijke kwaliteit blijft een thema voor de RWS met name bij plannen voor de buitendijkse plannen. Regina Collignon houdt zich momenteel bezig met de ontwikkeling van lange termijn plannen vanuit de projectdirectie.
- Kaderrichtlijn water. De KRW is een internationaal kader dat per stroomgebied nieuwe kwaliteit- en kwaliteitsdoelen stelt. Deze beleidslijn creëert nieuwe gedachten over wenselijke inrichting van de ruimte langs de rivier. Hierdoor zijn ook weer nieuwe nationale en internationale stakeholders in beeld.
- WINN. Het Waterinnovatieprogramma mikt op de lange termijn en hanteert als visie expliciet de gedachte van functiecombinatie. Het gebruik van nieuwe methoden en technieken wordt hierbij niet geschuwd.
  - *“Het nalopen van de uitruilbare maatregelen is wel nuttig. Maatregelen kunnen wel interessant zijn maar dan komt het net niet uit met iets. Bij de modules was doorgerekend wat vanuit veiligheidsoptiek goede maatregelen zijn.”*
  - *“Die ruimtelijke kwaliteit kan wel een duwtje gebruiken. Ik vind dat ook. Het is wel een aanlokkelijk perspectief dat de kribverlaging ook echt in 2015 gereed kan zijn. Ze hebben hun handen vol om de koers van de kribverlaging vast te houden. Kribverlaging is daarom wel een goede keuze ook al vindt iedereen dat jammer.”*
  - *“Als je kribverlaging zou uitstellen win je 80-100 miljoen. Uiterwaardplannen zijn echter relatief duur. Binnen de programatische aanpak kunnen tot 2009 nieuwe maatregelen ontwik-*



*keld worden maar dat wordt wel erg moeilijk. Als je kribverlaging eruit goed wil moet je voor robuuste maatregelen en dan niet enkele maar meteen een stuk 10 uiterwaardplannen.”*

- *“Je moet zoeken naar financiering om de uiterwaardplannen waarmee je per plan 4 tot 8 centimeter verdient te realiseren. De provincie schat soms de effecten op de waterstand te hoog in. In totaal zal het toch om circa 10 uiterwaardplannen moeten gaan om kribverlaging te vervangen.”*
- *“Over alternatieve financiering: “Nurg heeft al een tekort. Voor de realisatie van woningbouw wordt het lastig, wel zijn er enkele E-map locaties vastgesteld. Bij oppervlakedelfstofwinning valt het nodige terug te verdienen.”*
- *“Het PKB zegt: ‘Jullie mogen alles doen maar de prioriteit ligt bij wat er nu ligt. Volgens de bestaande procedures mag je meer doen of mag je andere dingen doen.’”*
- *“Gemeenten hebben zich in het verleden duidelijk uitgesproken over wat er te doen valt met de uiterwaarden. Het zou raar zijn als daar veel anders zou uitkomen.”*

#### **Rijkswaterstaat / Rijntakmanager Waal**

- Het PKB Ruimte voor de Rivier biedt houvast voor de realisatie van het bereiken van de veiligheidsdoelen langs de Waal. Het zal moeilijk zijn om bestaande maatregelen te vervangen omdat ze goedkoop en effectief zijn en relatief weinig overleg vergen.
- Bij het PKB-Ruimte voor de Rivier is het initiatief gelegd bij gemeenten en waterschappen. Hun gedachten over uiterwaard maatregelen zijn uitputtend beschreven en goed gedocumenteerd. Het zou vreemd zijn als er bij hun nu opeens heel andere maatregelen zouden komen bovendien. Ook provincie
- RWS geeft aan dat er diverse beleidlijnen zijn die houvast bieden om voor de lange termijn ontwikkeling van veiligheid samen te werken.
- Aanknopingspunten zijn: visie ontwikkeling bij de projectdirectie Ruimte voor de Rivier, het beleid met betrekking tot de Kaderrichtlijn Water en het Waterinnovatieprogramma. Het zou verstandig zijn om te bezien op welke wijze samenwerking met deze partijen kan worden nagestreefd.
- Van het terugverdienen van geld uit woningbouw valt weinig te verwachten in verband met beknellende regelgeving. Het valt te verwachten dat bij oppervlakedelfstofwinners meer valt terug te verdienen. Enkele partijen hebben zich ook kranig geweerd bij de totstandkoming van het PKB. Zij zouden actief betrokken moeten zijn in het proces.

### **3.3 Regio Rivierenland / burgemeester Neder Betuwe**

Regio Rivierenland omvat een gebied dat Oostelijk wordt aan de oostzijde begrensd door neder – Betuwe en aan de westzijde de gemeenten tegen de grens van Zuid Holland en de Bommerwaard. Het gebiedt heeft de status van

een WGR - gebied van negen gemeenten Buren, Culemborg, Druten, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder - Betuwe, Tiel West Maas en Waal en Zaltbommel. In het gebied wonen circa 215.00 inwoners die redelijk evenredig verdeeld zijn over de verschillende gemeenten. Er zijn maar in beperkte mate echt grote gemeente hetgeen de homogeniteit ten goed komt.

De regio Rivierenland wordt wel gezien als een “groene binnentuin” van grote steden als Utrecht, Nijmegen en 's-Hertogenbosch. De relatie van de regio met een grote gemeente als Nijmegen kijkt niet erg kritisch mede vanwege de aanwezigheid van andere grote gemeenten. Rivierenland is als regio de laatste tijd wel wat zelfbewuster geworden. Ze hadden eerst het gevoel niet erg serieus genomen te worden door de provincie in Arnhem. De totstandkoming van de lange termijn toekomstvisie heeft dat zelfbewustzijn goed gedaan volgens de geïnterviewde.

Het WGR-gebied van de negen gemeenten stemmen hun beleid onderling af voeren gemeenschappelijke projecten uit. De Regio bestaat uit een Bestuur van 39 leden waarvan er 9 leden in het dagelijks bestuur. Binnen het WGR gebied worden belangrijke beleidsthema's als Sociale recherche, sociale zaken, water, infra, ruimtelijke ordening afgestemd. Hiertoe vindt er regelmatig (2-3 wekelijks) overleg plaats tussen ambtenaren van de verschillende gemeenten. Voorts is er tussen 8-9 portefeuillehouders zes wekelijks overleg, gemeentelijke 8-9 portefeuillehouders overleg. Vier tot vijf keer per jaar vindt er bijeenkomst plaats van 45-50 mensen plaats om verantwoording af te leggen aan de raadleden van de verschillende gemeenten.

Regio Rivierenland heeft een beleidsvisie geschreven en een hierop geënte Structuurvisie Rivierenland 2004-2015 geschreven.<sup>37</sup> Het document is bedoeld als lange termijn visie voor de regio inclusief visiekaart en ruimtelijke agenda. Het is een document van de Regio Rivierenland. “De structuurvisie is een integratiekader geworden van de al bestaande plannen of de ruimtelijke elementen uit die plannen.” De structuurvisie behandelt onder meer het thema water maar is hierin erg summier. De intentie is uitgesproken om voor 1 januari 2007 de opslag van water in gemeenten vast te leggen in bestemmingsplannen. Als beleidsuitgangspunt wordt genoemd: “de regio vindt dat voor het vergroten van de afvoercapaciteit van de rivieren moet worden ingezet op structurele maatregelen in het winterbed van de rivieren die het structuurbeeld niet aantasten.”

De structuurvisie gaat hierbij niet in op de planvorming in het PKB dan wel de korte of lange termijn maatregelen die daarin zijn opgenomen. De structuurvisie draagt een proceskarakter vanwege de verwijzing naar diverse plannen voor deelaspecten van het gebied. Verwezen wordt naar: het experiment recreatie en toerisme, concretisering van waterbergingsgebieden, zoekruimte voor bedrijvigheid op de lange termijn, kwalitatieve visie op dijkwoningen, acquisitie van bedrijven, uitwerking van de netwerkgedachte,

---

<sup>37</sup> Rivierenland, 2002; Rivierenland, 2004.

experiment buitengebied. De structuurvisie is gebruikt als belangrijk houvast voor het streekplan.

Het bestaan van het WGR-gebied laat onverlet dat het zwaartepunt van gemeentelijke activiteit bij de individuele gemeenten ligt. Dat geldt ook voor het beleidsthema water en ruimtelijke ordening. Dat betekent dat zowel individuele gemeenten als de WGR-regio stakeholder zijn bij planvorming in de regio. Veel RO en water beleid wordt in gemeenten ontwikkeld maar het wordt door de portefeuillehouder water en ruimtelijke ordening afgestemd.

- o *“Als lid van de stuurgroep Bovenrivieren vond ik het grootste punt van kritiek dat er een zwaar accent lag op technische maatregelen. Maar je kunt veel meer doen met ruimtelijke kwaliteit..”*
- o *“Er is blijvende onvrede dat we veel gigantisch gaan investeren maar geen gebruik is gemaakt van ontwikkelde ideeën. Ruimtelijke kwaliteit heeft langs de waal geen impuls gekregen en er bestaat behoefte aan een inhaalslag”.*
- o *“Als Rijkswaterstaat ergens goed in is dan is dat wel het uitvoeren van projecten.”*
- o *“Met het materiaal wat we hebben gaat het erom om haalbare alternatieven te ontwikkelen. Nee, het moet gaan om visie, ambitie en projecten.” “Geen abstract kader.”*
- o *“De druk staat natuurlijk op de ketel. De boodschap is simpel. Tenzij er op tijd een alternatief komt, gaat de machinerie gewoon rollen. “Het kijken naar alternatieven voor het PKB is wat mij betreft de kern.”*
- o *“Ik kijk heel positief aan tegen het initiatief van Waalweelde. Een van de twee centrale dimensies van waalweelde is de proceskant. Dagelijkse bestuurders hebben deelgenomen aan het PKB maar dat stond toch ver van hen af. De opgave naar de bewoners toe zou moeten worden opgepakt. Ook het maatschappelijke draagvlak is cruciaal in het proces.”*
- o *“De provincie Gelderland vervult een scharnierrol zoals ook Ruimte voor de Rivier. De provincie zou als rol kunnen vervullen om het beleidskader in ontwikkeling te koppelen aan het jonge honden achtige Waalweelde.”*
- o *“De rol van maatschappelijke organisaties was een van de discussiepunten. Pas op dat je niet alleen focused op bestuurlijke gremia. Maatschappelijk draagvlak is cruciaal. Zand en kleiwinning, decennium aan voorbereiding, te weinig gedacht aan maatschappelijke aspecten. Hoe organiseer je maatschappelijk draagvlak. Het is een reuze complex proces.”*
- o *“Als bestuurder heb ik de Blokkendoos het zeer gewaardeerd. De allesbepalende factor was toch veiligheid en de waterstand. Dan is de Blokkendoos een handig hulpmiddel.”*

**Regio Rivierenland:**

De portefeuillehouder water / burgemeester van Neder Betuwe ziet als belangrijkste aanleiding voor de behoefte aan lange termijn planvorming voor het gebied langs de Waal de nasmaak aan het PKB Ruimte voor de Rivier. Daar waar in het IJsselgebied beter gezocht is naar ruimtelijke kwaliteit van het gebied, daar komt Rivierenland er bekaaid vanaf.

De concrete doelstelling voor de bedoelde planvorming ligt in de ambitie om alternatieven te formuleren voor kribverlaging in het PKB.

Nagestreefd moet worden om de korte termijn maatregel van kribverlaging alsnog te vervangen door andere en betere maatregelen.

Een lange termijn doel kan hier wel degelijk op aansluiten maar het korte termijn doel staat voorop. Gemeenschappelijk leren, nieuwe methoden uitproberen en experimenten zijn bijzaken die niet strijdig mogen zijn met de genoemde visie en bijpassende doelen.

Het ligt voor de hand om het werkproces van planvorming te laten starten met de opgave zoals die PKB staat waarbij de ambitie moet zijn om alternatieven te formuleren.

De provincie dient in dit proces de rol van regisseur en coördinator op te treden. Een vergelijkbare rol als in het PKB Ruimte voor de Rivier.

Als belangrijke stakeholders zijn maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven te zien. Zij dienen een belangrijke rol in de planvorming te krijgen.

**3.4 Delfstofwinners**

Delfstofwinners hebben deelgenomen aan de inspraakrondes bij het PKB Ruimte voor de Rivier. Ook waren ze lid van de klankbordgroep. Door de Zandwinners is in 2003 een visiedocument geschreven waarin staat dat oppervlakte delfstofwinning tegenwoordig meer is dan het afgraven van zand. Winsten worden pas vergoed als de winnaars een beeld kunnen schetsen van de toekomstige bestemming van de winplaats. Door deze vergunningseisen hebben oppervlaktewinners behoefte aan publieke en private samenwerkingspartners die een belang hebben in de gezamenlijke projectontwikkeling.

De beleidsvisie Ruimte voor de Rivier en actief bodembeheer Rijntakken sluit goed aan bij private initiatieven van winnaars van delfstofwinning. Te bezien valt of de winninglocaties benut kunnen worden voor extra ruimte voor de rivier. De uitdaging ligt erin publieke en private doelen met elkaar te verbinden. "Omputten als financiële motor voor verruiming van het winterbed van de rivier." Door een goede planning kunnen lange termijn toekomstvisies gerealiseerd worden. Te bezien valt of de extra ruimte opgenomen kan worden in natuurontwikkelingsprojecten of in recreatiegebieden (Robuuste natuur).

Door Groen Planning is voorts in opdracht van een grote oppervlakedelfstofwinnaar een plan geschreven dat gepresenteerd wordt als alternatief voor

het PKB Ruimte voor de Rivier (augustus 2005). In dit plan wordt een ontwikkelingsvisie beschreven voor het Midden Waal gebied tussen Nijmegen en Tiel. De visie is per gebied in plaatjes uitgewerkt en voorts bevat de rapportage opmerkingen over een besluitvormingsproces dat bijdraagt aan de realisatie van het beoogde alternatief. In het rapport wordt gepleit voor een gebiedsgerichte aanpak waarin zowel gewerkt wordt aan een totaalvisie als aan losse projecten. Een topdown aanpak zou aangevuld moeten worden door een bottom up achtige aanpak.

De vertegenwoordiger van de oppervlakte delfstofwinners zou het logisch vinden als de provincie streeft naar een lange termijn toekomstvisie die ze zou kunnen gebruiken als toetsingskader voor maatschappelijke organisaties en bedrijven. Deze visie moet wel wat grofmazig zijn want anders bestaat het risico dat het te veel maatschappelijke initiatief belemmert. In het huidige tijdsgewricht hoort het initiatief juist bij maatschappelijke organisaties te liggen. FODI ziet niet veel in project waarin op interactieve wijze met bedrijven en maatschappelijke organisaties aan planontwikkeling wordt gewerkt. Ook de projectleider van Waalweelde is voor deze taak niet geëquipeerd. Het FODI hanteert het PKB inclusief de daarin opgenomen maatregelen als uitgangspunt.

- o *“Effect is kwaliteit maal draagvlak. Als je niet nadenkt over maatschappelijke aspecten kun je het project wel vergeten.”*
- o *“We hebben als FODI aan de wieg gestaan van Waalweelde.”  
“Ik heb Waalweelde eigenlijk nooit als een project gezien. Er is met al bestaande initiatieven veel te bereiken”*
- o *“Je moet met die structuurvisie wel voorzichtig zijn omdat het anders bestaande initiatieven doodslaat. Uitgangspunt moet zijn: doe niet meer dan nodig. Je moet niet te veel willen want dat is bloedlink. Als je te veel met dat project wil geeft dat alleen maar gelazer.”*
- o *“Waarom zou je in plaats van die structuurvisie niet gewoon streven naar een uitwerking van het streekplan voor Rivierenland van het afgelopen jaar. Dat kader zou je dan gewoon kunnen gebruiken als generiek toetsingskader voor de planontwikkeling van de komende periode.”*
- o *“Om te werken aan een lange termijn toekomstplan zijn gemeenten de belangrijkste stakeholders.”*
- o *“Wat er nodig is om aan de totstandkoming van een structuurvisie is een sterke regie van de provincie. Ik heb de indruk dat ze wat huiverig zijn om deze actieve regierol te vervullen. Ze leggen hun prioriteiten bij een actieve betrokkenheid van gebieden langs de IJssel.”*
- o *“De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de totstandkoming van projecten is onontbeerlijk. De laatste kan er weinig tot niets meer als het gaat om samenwerking tussen publieke en private sector. Er is wel moed voor nodig om deze aanpak te kiezen, maar de provincies lijken wel steeds banger te worden. De inzet*

*van het bedrijfsleven vergt dat de samenwerkingscondities transparant zijn en naar alle belangstellenden worden gecommuniceerd.”*

#### **Delfstofwinners:**

Oppervlakedelfstofwinners zijn zich bewust van het belang van maatschappelijke aspecten van hun bedrijvigheid. Ze hebben actief deelgenomen aan het PKB Ruimte voor de Rivier, hebben een gebiedsgericht plan ontwikkeld voor de Middenwaal.

Op projectniveau wordt geïnvesteerd in grond maar ook in jarenlang durend overleg met gemeenten, de provincies, burgers, en maatschappelijke organisaties.

Oppervlakedelfstofwinners staan open voor deelname aan de planvorming in het kader van een lange termijn toekomstvisie langs de Waal.

Bij een actieve betrokkenheid van de oppervlakte delfstofwinners is openheid en transparantie over de aard van hun betrokkenheid en de wijze waarop deze vorm krijgt wenselijk.

De meest logische uitkomst van Waalweelde zou een actieve samenwerking met gemeenten zijn om een generieke totaalvisie te ontwikkelen voor het gebied. In dat geval wordt van de provincie een actieve regisserende rol verlangd, maar de indruk bestaat dat ze wat huiverig zijn voor deze rol.

### **3.5 Projectontwikkelaar**

Als je daadwerkelijk projecten wil realiseren moet je oog hebben voor de koppeling van het ontwerp met financiële en maatschappelijke randvoorwaarden. Dat betekent bij Waalweelde dat je ook rechtstreeks partijen moet betrekken die voor aanvullende middelen kunnen zorgen. Alleen als je dat voor elkaar krijgt dan bestaat de kans dat er daadwerkelijk wat op gang komt.

Het PKB Ruimte voor de Rivier was opgezet als interactief proces maar de marktpartijen waaronder projectontwikkelaars zijn nooit uitgenodigd voor ontwerpcarroussels. Wel hoorden de beter geïnformeerde organisaties achteraf over de uitkomsten van de ontwerpcarroussels. Ook bij het PKB Ruimte voor de Rivier is niet nagestreefd en is het dus ook niet gelukt om de samenwerking tussen publieke en private partijen op gang te brengen.

Het is nastrevenswaardig dat de provincie een totaalvisie ontwikkeld voor het Rivierengebied, maar tegelijkertijd moet er voldoende ook zijn voor projectontwikkeling. Bestaande of nieuwe kansrijke ideeën voor het gebied zouden elkaar juist moeten aanvullen. Het risico bestaat dat een nieuwe structuurvisie juist allerlei belemmeringen opwerpt. Het centrale doel zou juist moeten zijn om de gedachteontwikkeling los te maken en nieuwe projecten aan te jagen.

Het optuigen van plannen voor de ruimtelijke kwaliteit vergt aandacht voor details en kansen in de regio. Het gaat dan om elementaire dingen zoals het gegeven dat het destijds ook al mogelijk was om Druten aan te leggen en daar onderweg te verpozen. Planvorming vergt combinatie van ontwerpen en realiseren. Het gevoel bestaat (bij de respondenten) dat realisatie aspecten onvoldoende aan bod komen. Daardoor ontstaat het risico dat er wel een mooi boek ontstaat en fraaie symposia zonder dat er verder echt is gebeurd qua projecten.

Voor de planrealisatie komt het erop aan om de aanpak te enten op een bindende visie. De kunst is om probleemvelden te vinden waar ook burgers voor warmlopen. De vraag bij de inrichting langs de Waal is dus "Waar lopen mensen warm voor wat vinden ze een probleem en wat niet." Hierbij wordt door de geïnterviewde verwezen naar de Duitse IBA aanpak (en Nederlandse landinrichtingsprojecten) waarin probleem gericht gewerkt is. Zo werd in het Roergebied een mijn omgebouwd in een cultuurtempel. Naar aanleiding van deze ervaringen is de centrale vraag voor dit gebied: Waar ligt het Schalke 04 gevoel van het Rivierengebied?

Refererend aan het Waalweelde werkproces ontstond bij de projectontwikkelaar de vraag waar het nauw om ging bij het nastreven van ruimtelijke kwaliteit en veiligheid. Het komt er ook in het werkproces op aan om de dynamiek van de sfeer van de streek te proeven. Dat vergt in het werkproces een veel bredere benadering die op subtiele wijze wordt uitgewerkt. Grove labels als veiligheid en ruimtelijke kwaliteit volstaan dan niet meer. In de projectontwikkelingpraktijk loop je tegen belemmerende randvoorwaarden aan. De kunst is om in een werkproces voldoende rekening te houden met uitvoeringsaspecten. Banale aspecten zoals de grondexploitatie moeten wel integraal deel uitmaken van de projectontwikkeling.

Bij de planvorming voor de ruimtelijke kwaliteit is actieve deelname van bedrijven cruciaal. "Circa 70% van de grond tussen Zaltbommel en Nijmegen is eigendom van kleifabrikanten en zandwinners. Daar zit erg veel geld achter dat gemobiliseerd zou moeten worden. Deze bedrijven werken vanuit een lange termijn perspectief van 30-50 jaar en denken sterk in termen van continuïteit." Vanuit het perspectief van rood financiert groen en blauw is woningbouw een interessante gedachte. Er mogen volgens landelijke plannen 10.000 woningen extra gebouwd en dit contingent is allang verdeeld. Aangezien de realisatie kant een wissel trekt op de mogelijkheden, is het wenselijk om dit contingent op te rekken of anders de gedachte van invorderen door woningbouw los te laten.

De aanloop van het Waalweelde project was gericht publieke aspecten. Volgens de projectontwikkelaar is dat een riskante strategie. Voorts wordt door hem aandacht gevraagd voor de pluriformiteit van het Rivierengebied. De oude waterkundige eenheden kloppen veel beter met het gevoel van de bewoners. Die hebben allemaal hun eigen. "Zo zijn er grote verschillen tussen het gebied tussen Fort Andries en Nijmegen enerzijds en Zaltbommel en

Vuuren anderzijds. Met het hoogwater van 1995 kwamen allerlei dingen boven tussen de bewoners van de waterstaatkundige eenheden, in tijd van nood komt dat ineens weer boven. Op dat moment wordt duidelijk wie er in hetzelfde schuitje zit.” Ook bij de planvorming kan het gebiedsgericht werken veel beter werken dan bij het rivierengebied als geheel. De Bestuurlijke dichtheid moet volgens de projectontwikkelaar wel gebruikt worden.

- o *“De interactie tussen overheid en bedrijven heb ik compleet gemist bij het PKB Ruimte voor de Rivier. We werden wel bijgehouden via ambtenaren maar dit is echt een gemiste kans geweest.”*
- o *“Het komt er op aan om dingen te laten gebeuren maar wij stonden er volkomen naast bij het PKB. Ik vond het schandalig. Wij kwamen met ideeën als eigenaren van de Huuzensche waarden maar we zijn niet uitgenodigd voor deelname aan de ontwerpateliers.”*
- o *“Als drijvende krachten voor projectrealisatie zie ik economie, openbaarbestuur en ruimtelijke ordening. Die moet je gaande weg op elkaar leren afstemmen.” “Een projectontwikkelaar kijkt vanuit realisatiekant naar nieuwe initiatieven, het verbinden van rood en groen. Als niemand het wil komt het er niet.”*
- o *“Waalweelde is een nastrevenswaardig initiatief maar het moet wel ergens over gaan. Het proces moet veel probleem gerichter gaan worden. Waar gaat dit proces over?”*
- o *“Zo’n structuur visie van de provincie is al alweer achterhaald voordat de inkt droog is.”*
- o *“Die interactie tussen publiek privaat en interactie is essentieel als je iets gedaan wil krijgen. Ik hamer er elke keer op maar ze zijn bang voor grondeigenaren. Dat zijn de echte krachten die moet je inschakelen.”*
- o *“Als je mensen niet kan overtuigen van je grote doel kan je wel stoppen. Het moet wel aansluiten op het Schalke 04 gevoel van het Rivierengebied. Daar zou het voor een groot deel over moeten gaan. En ook over voldoende oog voor de knelpunten. Ik wil geen woningen maken waar geen brandweer kan komen.”*

#### **Projectontwikkelaar**

Planvorming voor de ruimtelijke kwaliteit langs de waal vergt actieve deelname van marktpartijen

In het PKB ruimte voor de Rivier is die interactie tussen publieke en private partijen niet tot stand gekomen. Dit is een gemiste kans die hopelijk bij nieuwe initiatieven wordt voorkomen.

De planvorming langs de Waal vergt een goede combinatie van lange termijn visie en concrete plannen die gisten bij organisaties in het Rivierengebied. Er bestaat een risico dat een lange termijn visie juist belemmerend gaat werken.

Het werkproces van Waalweelde is te veel gericht op publieke partijen. Ook is onvoldoende duidelijk waar het proces over gaat. De burger



wordt niet warm van het realiseren van beteren ruimtelijke kwaliteit. Het werkproces en de uitkomsten daarvan moeten aansluiten op het Schalke 04 gevoel van het Riviereengebied. In het verleden was er wat koud water voor een actieve deelname van marktpartijen.

Er dient meer oog te zijn voor potentiële uitvoeringsknelpunten zoals financiering, grondexploitatie, beknellende regelgeving, de toegestane woningbouw.

Bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties moeten actief deelnemen aan het proces. Dat proces moet dan wel over iets gaan dat ze aanspreekt anders gaat er niet tot stand komen.

### 3.6 Staatsbosbeheer / Natuurmonumenten

Staatsbosbeheer heeft een visie geformuleerd op de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit langs de rivieren in “Lonkend Rivierenland”. Daarin is niet alleen de onvrede over het PKB Ruimte voor de Rivier verwoord maar ook een samenhangende visie neergelegd met alternatieven. Staatsbosbeheer heeft deelgenomen aan de ontwerpessies van het PKB Ruimte voor de Rivier, en diverse klankbordgroepen. Een formele reactie op het PKB is evenzeer terug te vinden op de SBB-site en de Handelingen van de Tweede Kamer.

Voor wat betreft de Waal heeft Staatsbosbeheer aangegeven dat ze kribverlaging als een onwenselijke maatregel ziet aangezien ze geen rekening houdt met de tweede hoofddoelstelling van het PKB, te weten ruimtelijke kwaliteit. Staatsbosbeheer neemt deel aan diverse regionale initiatieven met betrekking tot planontwikkeling. Van diverse projecten (lees: planontwikkelingen in wording) is brochuremateriaal voorhanden. Normaal zijn bij dit soort projecten zowel publieke als private partijen betrokken. Voor Natuurmonumenten is de Waal een minder interessante rivier omdat de organisatie daar weinig tot geen terrein beheert. In de praktijk worden praktische afspraken gemaakt tussen Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten over deelname aan regionale projecten en initiatieven.

Meermaals genoemde ideeën voor de inrichting langs de Waal zijn:

- Geen kribverlaging. Deze maatregel altijd nog uitgevoerd kan worden. Ze beschouwt het als een maatregel die uit reguliere beheersbudgetten van RWS gefinancierd zouden moeten worden
- Een nieuwe rivierarm vanuit de Rijnstrangen doortrekken in de richting van Lingewaarden en dan uitkomt op de Waal;
- Een koppeling van Waal en Maas. Het betreffende initiatief is uitgewerkt door Royal Haskoning in samenwerking met Natuurmonumenten,

Staatsbosbeheer is voor wat betreft het gebied langs de Waal vooral geïnteresseerd zijn in de ontwikkeling van een regionale gebiedsvisie. Als er een regionale visie wordt ontwikkeld dan vallen lokale initiatieven meer op hun plek. Staatsbosbeheer is geïnteresseerd in initiatieven voor gebiedsgerichte

planvorming omdat men deelneemt aan tal van lokale en regionale initiatieven. De inzet van Staatsbosbeheer wordt veel kosteneffectiever als gewerkt kan worden vanuit een regionale gebiedsvisie met draagvlak van publieke organisaties.

Zowel Staatsbosbeheer als Natuurmonumenten opereren ook op landelijke schaal en zijn hierdoor ook in staat op nationaal beleidsniveau bepaalde nieuwe maatregelen te agenderen bij parlementariërs of andere partijen.

Als relevante stakeholders ziet staatsbosbeheer gemeenten, de provincie, Rijkswaterstaat en het waterschap. Ze zien zichzelf als afhankelijk adviseur en grondeigenaar. Gedachtevorming over de inrichting langs de Waal kan voor hun erg kosteneffectief zijn. Staatsbosbeheer en natuurmonumenten stellen zich actiegroep achtig op maar zien in het algemeen deelname aan besluitvormingsprocessen als wenselijk.

- o *“Het klinkt heel bureaucratisch maar de terrein beherende instanties verkavelen de regionale initiatieven waar ze iets mee gaan doen.”*
- o *“Als Rijkswaterstaat op nationaal niveau eenmaal op de tekentafel iets heeft gemaakt dan kom je er niet meer tussen. Zodra een kaart is dan is het heel lastig om de RWS- ingenieurs op andere gedachten te brengen.”*
- o *“Als je dan het kamerdebat hoort, de projectleiders spreekt en de verantwoordelijke bij DG Water ontmoet dan is de drempel zo enorm hoog om nog iets te gaan aanpassen. Ik vind dat met de ‘programmatische aanpak’ meer gesuggereerd dan wordt waar gemaakt.”*
- o *“Ik vind de verandering in de omgang met water in Nederland redelijk rigoureuus. Wel nog meer in woord dan in daden.”*
- o *“Als er dan een randvoorwaarde wordt geformuleerd zoals bij de Waal Maas connectie dan wordt de randvoorwaarde ‘geen waterstandverhoging’ rigoureuus en strikt toegepast. Dan wordt gewoon gezegd dat er een randvoorwaarde is ‘geen waterstandverhoging’ en dan er opeens niets meer. Maar verdient het idee van de Waal Maas connectie een meer welwillende houding.”*
- o *“Staatsbosbeheer ziet echter bestuurlijke beslissers: gemeenten, de provincie Gelderland, en het waterschap.” “Aan de ontwikkeling van lokale initiatieven wordt deelgenomen door projectontwikkelaars, delfstofwinners, bedrijven en wie al niet meer.”*
- o *“Ook voor het gebied langs de waal bestaan er wel de nodige beleidskaders zoals het PKB Ruimte voor de Rivier, de Ecologische Hoofdstructuur, de natte As, Natura 2000, Dat betekent wel dat niet alles gaat kunnen.”*

Staatsbosbeheer vindt dat Ruimte voor de Rivier weinig heeft opgeleverd door de ruimtelijke kwaliteit. Aangezien het toch de tweede hoofddoelstelling van het PKB is, past teleurstelling over de uitkomsten. Voor de kribverlaging als maatregel langs de Waal dienen alternatieven te worden bedacht volgens Staatsbosbeheer.

Maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn belangrijke stakeholders in het gebied langs de Waal. Deze partijen moeten actief deelnemen aan de planvorming voor de inrichting langs de Waal.

Kribverlaging zou uit reguliere RWS - budgetten gefinancierd kunnen worden. De ambitie moet zijn om veel andere maatregelen te ontwikkelen waarin veiligheid wordt gekoppeld aan ecologie, landschap, natuur, economie, delfstofwinning, woningbouw.

Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zijn landelijk opererende partijen die in staat zijn om de bestaande landelijke plannen mee te nemen in regionale initiatieven. Nederland kent een hoge plandichtheid hetgeen betekent dat tijdens het werkproces ook landelijke plannen en normen meegenomen moeten worden.

Op een gegeven moment zijn natuur- en landschapsorganisaties in staat om de landelijke politiek aan te spreken op nieuwe regionale initiatieven. Naast kennis en expertise is dit voor Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten een hulpbron die ze kan inzetten in de regionale planvorming.

### 3.7 Voorbeeldprojecten (provinciale) gebiedsontwikkeling

De Nota Ruimte schetst een nieuw sturingsperspectief voor de verschillende betrokkenen. Uitgangspunt is een op ontwikkeling gerichte planologie die niet het toetsen van het bestaande als uitgangspunt neemt maar vooral juist het stimuleren en aanjagen. In deze nieuwe sturingsvisie past een gebiedsgerichte werkwijze met veel ruimte voor lagere overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Vormen van publiek private samenwerking worden in deze visie gezien als een manier om betere prijs/ kwaliteitsverhoudingen te realiseren.

Het Rijk heeft in deze sturingsvisie een rol van schepper van gunstige randvoorwaarden. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt mogelijkheden voor het hanteren van de op ontwikkeling gerichte planvisie. Het Rijk heeft provinciale voorbeeldprojecten ontwikkeld die bedoeld zijn om nieuwe kennis en ervaring te genereren en deze ter beschikking te stellen van managers in de publieke en private sector. De ambitie van de nationale en regionale overheden om actief gebieden te ontwikkelen, vergt een omslag in het denken en doen.

Met name de provinciale rol verandert van toetsen naar ontwikkelen en van kijken naar doen. De regierol van de provincie betekent eerst dat het eigen huiswerk op orde moet zijn voordat een beroep kan worden gedaan op Den Haag. Partijen brengen eerst gezamenlijk het vraagstuk in beeld, wegen de verschillende belangen en zoeken dan naar financiering. Deze ontwikkeling

betekent dat projectpartners initiërend kunnen zijn. Gaande weg worden dan spelregels ontwikkeld voor het samenspel met Den Haag hetgeen voor regionale initiatiefnemers wettelijk is.

De twaalf uitgevoerde proefprojecten zijn een rijke bron van informatie voor provincies die werken aan planvorming.<sup>38</sup> Deze helpdesk werd vorm gegeven door een team van deskundigen die bij twaalf projecten gesprekken voerden en op ruime ervaring gebaseerde adviezen verstrekten. Vanuit het perspectief van deze stakeholdersanalyse is het interessant dat deze sturingsoptiek een reeks van relevante stakeholders noemt: provincies, regionale overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers.

Cruciale succesvariabelen blijken in de praktijk van de proefprojecten te zijn:

- Urgente maatschappelijke vraagstukken. De herkenbaarheid van maatschappelijke vraagstukken vergemakkelijkt het om een gevoel van urgentie te kweken en een hierop geënte visie te ontwikkelen waaraan de vele betrokkenen kunnen samenwerken.
- Zichtbare verantwoordelijkheden. Relevante personen en instanties dienen hun verantwoordelijk te nemen (uitgaande van een gedeelde ambitie). Hoe de precieze taakverdeling is hangt erg af van het stadium van een project en de specifieke omstandigheden.
- Aansprekende inhoudelijke visies. Uiteraard wordt de succeskans vergroot als partijen een aansprekende visie delen. In de praktijk blijkt deze visie doorgaans een kwestie van gaande weg ontwikkeling meer dan vooraf per decreet afkondigen. Een dergelijke visie is in ieder geval ook uitkomst van een succesvolle gebiedsgerichte ontwikkelingsproject.
- Actieve communicatie. De besluitvorming in gebiedsgerichte projectontwikkeling verloopt in veel gevallen redelijk chaotisch omdat strategische, tactische en operationele besluiten door elkaar heen lijken te lopen. Het is dan wel extra belangrijk om het proces voor direct betrokkenen en belanghebbend redelijk open en transparant te houden. Hierbij past een actieve communicatie tussen direct betrokkenen, projectverantwoordelijkheden en burgers, de direct betrokkenen en hun achterban, de projectverantwoordelijken en de rijksvertegenwoordigers, het project en zijn omgeving.
- Financiële strategieën. De investeringen voor projecten kunnen deels verdiend worden in het gebied, maar deels moeten ook aanvullende bronnen worden gevonden. Zeker bij start zijn er soms grote onzekerheden die financieel gedekt moeten worden. Per project dienen relevante partners te worden gevonden die hun meerwaarde in het project zien.
- Effectieve instrumenten. In de praktijk zijn tal van financiële, juridische en formele beperkingen waar praktijkpartijen tegenaan lopen.

Aandachtspunten bij burgerparticipatie in de proefprojecten zijn:

- voldoende zicht op wat er onder burgers leeft

---

<sup>38</sup> Ministerie VROM, 2006.

- niet te lang met burgers actief bij het proces te betrekken
- burgers werkelijk een serieuze kans om te participeren (informatie, ondersteuning, mogelijkheid ideeën te honoreren, wellicht eigen budget, snelle terugkoppeling.
- voldoende voorlichting en communicatie
- praten met de juiste partijen (burgers zelf of vertegenwoordigers)
- wie is de meespelende regisseur
- voor iedereen voldoende duidelijk welke zaken vast liggen
- geen informatie achterhouden

Bij het realiseren van hun ontwikkelingsplanologische opgaven blijkt dat provincies op een actieve en verantwoorde wijze hiermee omgaan. Wel zijn er in de proefprojecten gedeelde zorgpunten voor de provinciale. Meer in het bijzonder gaat het dan om:

- De juiste kring van betrokkenen bij elkaar een elkaar brengen en houden
- Relevante initiatieven (uit onverwachte hoeken) signaleren
- De buitenwereld laten doorklinken aan de bestuurstafel.
- Een betrouwbare en voorspelbare partner zijn. Het proces aanjagen en vasthouden aan de ingezette koers.
- Ruimte gunnen aan partners zeker als er successen behaald worden.
- Communiceren, participeren, kwaliteit borgen en condities regelen



## 4. Conclusie

In dit slothoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze we de hoofddoelstelling van dit project is gerealiseerd. Tegelijkertijd zien we dit hoofdstuk als een compacte weergave van belangrijkste uitkomsten. In paragraaf 4.1 wordt gestart met de ontwikkelingsplanologische opgave waarvoor de provincie Gelderland zich gesteld ziet. Deze opgave is het startpunt voor de uitvoering van de stakeholdersanalyse aangezien deze opgave het verbindende element is tussen de verschillende stakeholders. In paragraaf 4.2 worden vervolgens de belangrijkste stakeholders geordend, beschreven en wordt hun betrokkenheid en mogelijke inbreng weergegeven. In het verlengde van de beschrijving en analyse van stakeholders worden vervolgens suggesties aangeboden voor de procesarchitectuur van deze ontwikkelingsplanologische opgave. We ronden het hoofdstuk af met een korte beschouwing over de manier waarop deze check op de vooranalyse van de stakeholdersanalyse een zinvol vervolg kan krijgen langs de lijnen van het WINN - project waar ook deze rapportage deel van uit maakt.

### 4.1 Ontwikkelingsplanologische opgave

Met de totstandkoming van het PKB Ruimte voor de Rivier zijn veel ideeën ontwikkeld over wenselijke maatregelen die de veiligheid waarborgen en de ruimte kwaliteit langs de rivieren vergroot. Niet alleen zijn veel ideeën ontwikkeld maar ook zijn deze goed gedocumenteerd en in meerkleurendruk geschematiseerd terecht gekomen in maatregelenboeken van het projectbureau Ruimte voor de Rivier.

Het PKB Ruimte voor de Rivier borgt intussen vooral de veiligheid langs de rivier. Langs de Waal krijgt dit vorm door middel van de korte termijn maatregel kribverlaging. Voor de lange termijn voorziet het PKB dijkverleggingen door combinaties van binnendijkse en buitendijkse maatregelen. Kennelijk door ervaring wijs geworden vinden de auteurs van het PKB het niet realistisch om andere maatregelen dan kribverlaging voor de korte termijn voor te stellen.

De provincie Gelderland was op velerlei wijze nauw betrokken en beschouwt de uitkomsten zoals de korte maatregelen als een gemiste kans. De maatregelenboeken zijn wat hun betreft monumenten geworden van hoe de inrichting langs de rivieren had kunnen zijn. Het werkproces bij het PKB Ruimte voor de rivier met ontwerpateliers was veelbelovend maar zonder de gewenste uitkomst was het een zinledige investering. In het regio advies adviseert een stuurgroep met een breed maatschappelijk draagvlak hoe het anders had gekund.

Het is deze ervaring van de provincie Gelderland die tot een statement leidt van de Gedeputeerde van Gelderland over een inhaalslag voor het gebied langs de Waal. Deze oproep krijgt extra betekenis door het appel van de

Rijksoverheid aan lagere overheden om te kiezen voor een dynamisch op ontwikkeling gerichte planologie. Hiermee wordt het accent verschoven van het opstellen van “voorwaarden en beperkingen” naar het stimulerend van ontwikkelen. Juist voor de provincie Gelderland biedt de nieuwe aanpak uitdagingen.

De provincie Gelderland voelt zich verantwoordelijk, uitgedaagd en geprikkeld om een zinvol vervolg te geven aan het PKB Ruimte voor de Rivier en het regio advies. We beschouwen het pleidooi van het Rijk voor een ontwikkeling gerichte aanpak als een fraaie ambitie voor de provincie Gelderland. Deze aanpak zou de bedoelde inhaalslag voor de inrichting langs de Waal kunnen opleveren. Als we de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied langs de Waal opvatten als een ontwikkelingsplanologische opgave, dan zijn dit de kernpunten daarvan:

- De provincie gaat uit van een duurzame visie waarin veiligheid wordt gecombineerd met ruimtelijke kwaliteit waarbij als adagium wordt gehanteerd: “in één keer goed”
- De provincie neemt als planhorizon de periode na 2015 tot bijvoorbeeld 2050. Vanwege de plantermijn neemt de provincie ook ruimere financiële randvoorwaarden.
- De financiële randvoorwaarden worden nadere ingevuld door samenwerking in de vorm van publiek private samenwerking.
- Als doelstelling wordt geformuleerd om in een samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen te werken aan duurzame een lange termijn maatregelen die tegelijkertijd ook wordt vastgelegd in documenten van publieke gezagsdragers opdat zij de ontwikkelde maatregelen kunnen steunen.
- Over het de inrichting van het werkproces en de precieze organisatie van de uitvoering van deze ontwikkelingsplanologische opgave bestonden bij de start van project bij de provincie niet meteen concrete gedachten;
- De provinciale rol is: 1) het initiëren: het aanzwengelen van projecten en kansen zoeken, 2) regisseren: bovenlokale stuurgroepen formeren en voorzitten, procesmatig duwen en trekken, RWS erbij betrekken, 3) voorwaarden scheppen: RO instrumentarium en Waalconcept vastleggen, 4) motiveren.
- Vanwege de grootse ambities is de actieve betrokkenheid van burgers, burgervertegenwoordigers en actiegroepen een noodzakelijke voorwaarde. Zonder hun actieve betrokkenheid is een ontwikkelingsplanologische opgave voor de inrichting langs de Waal op voorhand kansloos.

Zie voorts hoofdstuk twee.

#### **4.2 Hoofdpunten stakeholdersanalyse**

De beschreven ontwikkelingsplanologische opgave geeft aan wat er voor de belangrijkste stakeholder, zijnde de provincie, op het spel staat voor de ruimtelijke inrichting van het gebied langs de Waal. De ontwikkelingsplanologische opgave biedt een houvast om verder na te denken over wat de belang-



rijkste partijen zijn die in dit proces mee zouden moeten doen. De ontwikkelingsplanologische opgave bood voldoende houvast om gebruik makend van interviews een schets te maken van de stakeholders, de aard van hun betrokkenheid en van hun gewenste inbreng.

Wel is de geschetste stakeholdersbeschrijving en -analyse nog wat tastend en aarzelend. Als de ontwikkelingsplanologische opgave verder is uitgewerkt kan de stakeholdersanalyse daar gericht mee omgaan. (Voorbeeld als de provincie samen met gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden kiezen voor een doelgerichte vervanging van korte termijn maatregelen dan biedt dit aanleiding om de rol van Rijkswaterstaat anders te definiëren dan we nu zullen doen). Als de ontwikkelingsplanologische opgave verder wordt uitgewerkt door richting gevende besluiten van de betrokken dan leidt dat evenzeer tot een mee gerichte uitwerking van de stakeholdersanalyse. (Voorbeeld: als de provincie, gemeenten en anderen besluiten om de Maas / Waal connectie verder uit te werken dan maakt dit de betrokkenheid van andere specifieke partijen noodzakelijk dan wanneer gekozen wordt voor de dijkverleggingen van in het PKB genoemde maatregelen. Met deze relativeringen in het achterhoofd en het commentaar van de stakeholders en deskundigen nalezend, zien we de volgende partijen uit de vooranalyse als de belangrijkste stakeholders.

Band tussen stakeholders	Stakeholders	Aard betrokkenheid	Mogelijke bijdrage
<b>a. Publieke gebiedsgebonden organisaties</b>	Provincie, individuele gemeenten (B&W en ambtenaren), regionale samenwerkingsverbanden (KAN/RiLa), waterschap	Publieke bevoegdheid inrichting gebied, afweging deelbelangen	Toelaten, goedkeuren, aanjagen
<b>b. Maatschappelijke draagvlak bij gebruikers en bewoners</b>	Burgers, bewoners en bedrijven vertegenwoordigers burgers (gemeenteraden), actiegroepen	Integrale weging leven, wonen, werken, recreëren als gebiedbetrokkene	Meedenken, instemmen, amenderen, tegenhouden
<b>i. Vertegenwoordigers deelaspecten</b>	Stichting symbiose, Red ons Rivierengebied	Maatschappelijke en burgerinitiatieven rond deelaspecten van cultuur, natuur, economie.	Expliciteren en uitdragen deelbelangen voor gebiedsontwikkeling
<b>d. Veiligheid langs de rivier</b>	RWS - Oost Nederland, DG Water, Waterschappen, pb. Ruimte voor de Rivier	Normontwikkeling, norm toepassing vanuit veiligheidsoptiek, KRW	Toetsen korte termijn maatregelen, beoordelen inruilen maatregelen, lange termijn vergezichten
<b>e. Private partijen: ontgroning en landschap</b>	zand- en klei afgravers, fodi, staatsbosbeheer	Gaten graven, verkopen zand, klei, creëren maats. meerwaarde functiecombinaties	Visie en planontwikkeling, creëren financiële randvoorwaarden
<b>f. Private partijen: bouwen, wonen, recreëren</b>	grondeigenaren (publiek en privaat), DGVH, projectontwikkelaars, corporaties,	Verzorgen nieuwe woningbouw, realiseren attractieve woon-	Visie en planontwikkeling woningbouw, creëren mogelijkheden w en u – bouw,

	financiers, techn. adviesb.	omgeving	creëren fin. randvoorwaarden
<b>g. Private partijen: bestaand en toekomstig werk</b>	bedrijven, boeren, Kamer van Koophandel, LTO, vervoerders, recreatieondernemers, VNO/NCW, MKB-NL	Nieuwe bedrijfsterreinen, plannen recreatie, verkeersgeb. bedrijvigheid Waal, inv. ec. perspectieven	Voorwaarden toekomst werk vanuit bestaande of nieuwe business, creëren financiële randvoorwaarden
<b>g. Landelijke waarden met een economisch aspect</b>	Rijkswaterstaat, DG Volkshuisvesting, WINN	Hollandse Waterlinie, wonen/werken terpen, landschappen, bosbouw, recreatie	Inbrengen landelijke waarden ter realisatie in de regio in ruil voor hulpbronnen (kennis, geld)
<b>h. Kader bepalende instanties: toetsing en ontwikkeling normen</b>	Europese Gemeenschap, Ministerie van LNV, DG Water, provincie Gelderland	Vogel en Habitat Richtlijn, Natura 2000, Ecologische Hoofdstructuur, provinciale plannen	Expliciteren voorwaarden en randvoorwaarden besluitvorming.

We hebben bij het opstellen van deze tabel ervoor gekozen de indeling in beslissers, bijdrages, uitvoerders en gebruikers uit de vooranalyse los te laten (zie paragraaf 1.3). In plaats hiervan hebben we de stakeholders geclusterd rond thema's die groepen van organisaties verbindt. Waar nodig zijn in vergelijking met de vooranalyse organisaties weggelaten en toegevoegd. In de eerste kolom van de tabel is de band tussen de stakeholders benoemd. In de tweede kolom zijn de organisaties (bijvoorbeeld: RWS-Oost Nederland) genoemd of is het type organisatie aangegeven (bijvoorbeeld: ontgronders). In de laatste kolom is aangegeven wat hun inbreng bij de realisatie van de voorliggende ontwikkelingsplanologische opgave kan zijn.

#### *a) Gebiedsgebonden publieke organisaties*

In het midden van de gebiedsgebonden publieke organisaties staat de provincie die een ontwikkelingsplanologische opgave wenst te realiseren. De andere organisaties hebben evenzeer een verantwoordelijkheid in het publieke domein (gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden en waterschappen). Elk van deze organisaties kent zijn eigen vorm van publiek verantwoording van visies en plannen voor haar burgers/onderdanen c.q. ingezetenen. Als relevante stakeholders zijn de gemeenten te noemen die werken aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Het gebied laat zich niet precies omschrijven en hangt met name af van redelijke arbitraire ideeën over een gebiedsafbakening. Aan de oostzijde van het gebied Nijmegen Brakel lijken ook de KAN gemeenten aan te moeten schuiven, terwijl aan de westzijde geen scherpe grens bestaat. In de interviews werd aangegeven dat de logica van het gebied meer is gebaseerd op de gebiedsindeling van de oude waterschappen dan simpelweg het gebied Nijmegen - Brakel. De regionale samenwerkingverbanden van regio Rivierenland en KAN hebben beide hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden die hen tot belangrijke stakeholders maakt. Denkend vanuit het ontwikkelingsplanologische perspectief hebben deze partijen naast een verantwoordelijkheid als toetsers ook een taak als meedenker, partner en meedoener. Bij de totstandkoming van het PKB Ruimte voor de Rivier hebben deze partijen zwaar geïnvesteerd in de ontwikkeling van maatregelen die in dit proces alsnog benut kunnen worden.

*b) Maatschappelijk draagvlak bij burgers en gebruikers*

De publieke gebiedsgebonden organisaties dragen de verantwoordelijkheid voor initiatieven in het publieke domein waarvoor ze gemandateerd zijn door middel van verkiezingen. De burgers in het gebied zijn daarom belangrijke stakeholders omdat ze de gekozenen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Aangezien dit soort planprocessen langer duurt beschikt de burgers zowel over hindermacht als de macht om alternatieven te steunen of amenderen. De gebruikers zijn dikwijls burgers van het gebied maar kunnen ook bedrijfsmatig of anderszins bij het gebied betrokken zijn. Het maatschappelijk draagvlak bij burgers gebruikers en bewoners behoort in planprocessen behoort een belangrijke plaats te krijgen omdat het om forse ruimtelijke ingrepen gaat. De wijze waarop deze stakeholders worden geïnvolueerd hangt sterk af van de wijze waarop het werkproces zal worden ingericht. Het bieden van kansen tot meedenken en een goed informatievoorziening van een betrouwbare zender is hiermee onlosmakelijk verbonden. Enkele geïnterviewden vonden dat deze stakeholders alleen te betrokken zouden moeten worden als hun inzet duidelijk was. Dit vanwege het gevoel dat de inzet van het project voorsnog onvoldoende scherp was en / of het risico van mislukking te groot. Lijsten van de grote groep van organisaties zijn terug te vinden bij de samenstelling van de klankbordgroep Ruimte voor de Rivier en de Rijntak-gebieden en de deelname lijsten van de ontwerparrousels.

*c) Vertegenwoordigers deelaspecten*

In een levendige lokale en regionale democratie passen actiegroepen en burgervertegenwoordigers die zich geroepen voelen om zich actief te benoemen voor de door hun centrale belangen. Zo spant de Stichting Symbiose zich erg in voor de realisatie van de Maas Waal verbinden en richt de Stichting Red ons Landschap zich in op het behoud van cultuur en landschap. Deze groepen staan soms voor "one issue" die met verve ter berde worden gebracht. Bij de onderhavige ontwikkelingsplanologische opgave verdienen deze partijen de kans om actief mee te denken. De precieze betrokkenheid van de vertegenwoordigers van deelaspecten hangt sterk af van de uitwerking van het deelproces en besluiten van gebiedsgebonden publieke gezagsdragers. Lijsten van de grote groep van organisaties zijn terug te vinden bij de samenstelling van de klankbordgroep Ruimte voor de Rivier en de Rijntak-gebieden en de deelname lijsten van de ontwerparrousels.

*d) Veiligheid langs de Rivier*

In het kader van het PKB Ruimte voor de Rivier is een ingrijpende democratisch besluitvormingsproces georganiseerd dat heeft geresulteerd in de PKB-tekst. Voor het gebied langs de Waal bevat het PKB vooral de korte termijn maatregelen kribverlaging en het voorstel om lange termijn maatregelen te overwegen. Het is met name de RWS Oost Nederland en DG Water die de hoeder zijn van het veiligheidsbelang en de behartiging van dit belang "zwaar bewapend" zijn. In eerste aanleg betekent dit dat de goedgekeurde maatregelen nader worden uitgewerkt zodat ze daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden. Diverse stakeholders zien het echter als inzet van de voor-

liggende ontwikkelingsplanologische opgave om alternatieven te bedenken voor de PKB-maatregelen. In dat geval zullen ze met RWS-Oost Nederland, DG Water en eventueel de staatssecretaris te maken krijgen die immers zullen beoordelen of de korte termijn maatregelen ingeruild kunnen / mogen worden voor andere maatregelen opdat de gereserveerde middelen anders en beter benut kunnen worden. Er bestaat bij RWS Oost Nederland en het projectbureau Ruimte voor de Rivier scepsis of het haalbaar is om korte termijn maatregelen in te ruilen. Bij de keuze voor een ontwikkelingsplanologische uitwerking is het wenselijk dat de provincie in samenspraak met anderen helderder definieert wat de uitkomsten dienen te zijn in relatie tot de korte termijn maatregelen en de lange termijn maatregelen en de planologische reserveringen in het PKB - Ruimte voor de Rivier. Gelet op de intensieve samenwerking van de provincie in het kader van het PKB Ruimte voor de Rivier alsmede de uitkomsten van dit proces (het PKB en het regioadvies) is het wenselijk om te bezien wat de gewenste uitkomsten worden en hoe zich dat verhoudt met de toekomstige samenwerking.

*e) Private partijen: ontgroning en landschap*

De gewenste ruimtelijke kwaliteit wordt alleen gerealiseerd als diverse waarden van het gebied worden gecombineerd door middel van publiek private samenwerking. De verbindende factor bij e, f en g is dat deelbelangen (meestal private) aangesproken worden om de gewenste functiecombinatie te realiseren. Onder e. hebben we het belang van ontgroning en landschap als eerste genoemd omdat ontgroning en oppervlakte delfstofwinning voor het gebied langs de Waal een typerende activiteit is. Door zand of klei afgraving langs de rivier te combineren met een grotere veiligheid, woningbouw, recreatie of anderszins kan de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal verbeterd worden. Het vergunnen van oppervlakte delfstofwinning op specifieke creëert de financiële ruimte om andere plannen te financieren. De oppervlakte delfstofwinners in het gebied zijn gewend om met een lange planhorizon te werken en steeds gericht naar maatschappelijk draagvlak te zoeken. Voorts bestaat er een uitgebreid plan van een van de oppervlakte delfstofwinners dat wellicht besproken kan worden in dit project of gebruikt kan worden voor gedachtevorming.

*f) Private partijen: bouwen en wonen*

Een andere manier van publiek private samenwerking heeft betrekking op het realiseren van woningbouw en of utiliteitsbouw. Aan de verkoop van gronden kan een gemeente, regio of provincie voorwaarden verbinden met betrekking tot de prijs maar over de inrichting van het gebied. Ook hier geldt dat de inkomsten uit de verkoop van gronden benut kunnen worden voor initiatieven die geld kosten maar een grote maatschappelijke meerwaarde hebben. Uiteraard behoefte deze vorm van publiek private samenwerking niet perse los te worden gezien van e. of g. maar het is wel denkbaar dat deze samenwerkingsvorm los staat van de andere. Uit de interviews blijkt dat de bouwplannen voor het gebied aan een maximum gebonden zijn en dat de mogelijke bouw grotendeels al is gegund aan partijen. Om voor woning- en utiliteitsbouw alsnog extra mogelijkheden te verwerven voor een betere

ruimtelijke kwaliteit dienen de bestaande woningbouwcontingenten bediscussieerd en aangepast te worden. We beschouwen DGVH daarom als een belangrijke stakeholder. Andere belangrijke stakeholders voor de bouw zijn projectontwikkelaars, grondeigenaren (privaat en publiek), corporaties, banken, technische adviesbureaus.

*g) Private partijen: bestaand en toekomstig werk*

Tenslotte worden bedrijven en bedrijfsvertegenwoordigers gezien als een aanknopingspunt voor toekomstige publiek - private samenwerking. Uitgaande van een behoefte aan toekomstige werkgelegenheid valt te bezien op welke wijze deze geaccommodeerd kan worden. Er zijn veel voorbeelden waarin dijkverlegging, zandafgravingen of bouw tot nieuwe werkgelegenheid hebben geleid door middel van bouwactiviteiten, recreatiewerkzaamheden, detailhandel, verkeersgebonden verblijfsaccommodatie of andere werkgelegenheid. Te bezien valt of de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit niet meteen gecombineerd kan worden met de inrichting van nieuwe bedrijfsterreinen, het ruimtelijk reserveren van economische activiteiten of de werving van nieuwe economische activiteiten bij bestaande of nieuw aan te trekken business. Als stakeholders zien we hier bestaande bedrijven, de Kamer van Koophandel, de GOM en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zoals VNO / NCW en MKB Nederland.

*h) Landelijke waarden met een economisch aspect*

In provinciale plannen wordt een lans gebroken om te bezien of de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit gebaat is met het “meekoppelen” aan landelijke belangen. Een goed voorbeeld van dit meekoppelen heeft betrekking op de realisatie van het “wonen op terpen” dat vanuit het WINN programma wordt gestimuleerd. Een ander initiatief waarop kan worden aangehaakt zijn plannen rond de Hollandse Waterlinie of het bouwen op water. Strikt genomen zou je ook deze samenwerking tussen de regio en landelijke overheden kunnen zien als een vorm van publiek private samenwerking. Immers de landelijke overheid lijkt in dit verband vooral een relevante stakeholder vanwege het gegeven dat hun beleidsuitvoering aanvullende middelen voor de regio oplevert die besteed kunnen worden aan aanvullende activiteiten.

*i) Kader bepalende instanties: toetsing en ontwikkeling van normen*

Daar waar regionale publieke organisaties langs de Waal de neiging hebben om uit te gaan van het adagium “in één keer goed” en daarom naar nieuwe en betere maatregelen te zoeken heeft Rijkswaterstaat Oost Nederland de neiging om de beperkende voorwaarden van bestaande nationale en internationale wet- en regelgeving te benadrukken. Wie van deze partijen ook gelijk mogen hebben, de nationale en internationale wetgevende en handhavende autoriteiten op het terrein van water en groen hebben een sterke invloed op de uitkomsten van planprocessen. Ook tijdens het PKB Ruimte voor de Rivier bleek dikwijls dat bestaande regelgeving de realisatie van nieuwe maatregelen belemmerde. Dit pleit ervoor om de “kader bepalende instanties” te zien als belangrijke stakeholders bij de planontwikkeling voor betere ruimtelijke kwaliteit langs de Waal.

### 4.3 Van de stakeholdersanalyse naar suggesties voor procesarchitectuur

We hebben in de stakeholdersanalyse de provincie Gelderland beschouwd als de regisseur van de zich aandienende ontwikkelingsplanologische opgave. Aangezien de provincie haar steun uitgesproken in het Waalweelde project gaan we in deze paragraaf uitgebreid in op de vraag of de daarin beschreven procesarchitectuur een goed houvast biedt. Waalweelde was bij start van dit project het best uitgewerkte projectplan voor de realisatie van de verbeterde ruimtelijke kwaliteit langs de Waal (zie bijlage voor een korte samenvatting). Tegelijkertijd wordt aangegeven of de Waalweelde lijn aansluit op de belangrijkste uitkomsten van de stakeholdersanalyse zoals die in dit rapport vorm heeft gekregen. Als indeling voor de onderstaande cursiefjes hebben we de samenvatting van het Waalweelde projectplan gehanteerd (zie bijlagen).

#### *Achtergrond en visie*

De achtergrond voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal is gelegen in: 1) de uitkomsten van het PKB Ruimte voor de Rivier (zowel PKB als regio advies); 2) de oproep van de Rijksoverheid voor een op ontwikkeling gerichte ontwikkelingsplanologische opgave waarin met name de provincie het voortouw neemt. Vanuit deze achtergrond zijn er diverse gedeelde meningen en ambities te formuleren die we in rapport hebben uitgeschreven in hoofdstuk twee en hebben afgeconcludeerd in de slotparagraaf van dat hoofdstuk. Het Waalweelde voorstel is vooral gebaseerd op wetenschappelijke interesse (maatschappelijke effectiviteit) en Europese samenwerking (Freude am Fluss). Er zit ons inziens een gat tussen de meningen van de publieke gebiedsgebonden organisaties die ten grondslag liggen aan het initiatief tot planvorming en het Waalweelde voorstel. Ons inziens zou de geformuleerde ontwikkelingsplanologische opgave een beter startpunt zijn.

#### *Doelen en uitkomsten*

De projectdoelstelling in het Waalweelde projectvoorstel met betrekking tot kennisontwikkeling dient ondergeschikt gemaakt te worden aan de doelstelling van het werken aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De publieke gebiedsgebonden organisaties hebben weinig affiniteit met een status als proefkonijn in een experiment. Diversen onder hen hebben uitermate concrete en duidelijke intenties met dit project (bijvoorbeeld: alternatieven bedenken voor kribverlaging). Te bezien valt hoe deze intenties tot inzet van de verschillende betrokkenen gemaakt kunnen worden. De doelstelling in het projectplan van Waalweelde met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit dient geconcretiseerd te worden opdat ze herkenbaar zijn voor stakeholders. Het verdient hierbij ons inziens een nadere overweging of er geen relatie gelegd kan worden naar de korte termijn maatregelen, lange termijn maatregelen alsmede ruimtelijke reserveringen uit het PKB.

De belangrijkste uitkomsten van het project Waalweelde (gemeentelijke werksessies, Waalwiki, digitale tekentafel, onderzoeksrapporten) staan ver af van de door de stakeholders gewenste en nagestreefde doelen met planvorming ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal. Bij de uitwerking van het Waalweelde project dient deze lacune gedicht te worden. In de geschetste ontwikkelingsplanologische opgave is een formulering opgenomen over de gewenste doelstelling en de gewenste uitkomsten die ons inziens aansluit bij de behoeften van publieke organisaties in het gebied.

### *Werkproces*

Bij de projectstart dient onder regie van de provincie gewerkt te worden aan een plan waarin het centrale probleem wordt benoemd, waarin een visie wordt ontwikkeld voor het project, waarin de projectdoelen zijn geformuleerd, gewenste uitkomsten worden beschreven en waarin de organisatie van de uitvoering wordt behandeld. Zoals hiervoor aangegeven sluiten de achtergrond van het project, de achterliggende visie, de doelstelling en de uitkomsten niet aan op de meningen van belangrijkste stakeholders. We zien dit plan als een soort geloofsbrieven die kunnen worden gebruikt om het werkproces nader uit te werken.

Bij de projectstart dient een duidelijke relatie gelegd te worden naar de wijze waarop in dit project wordt omgegaan met de veiligheid langs de rivieren. Er dient gekozen te worden voor een manier waarop in het werkproces de uitkomsten van het PKB worden meegenomen. Dit vergt een keuze in termen van hoe wordt omgegaan met korte termijn maatregelen, lange termijn maatregelen, ruimtelijke reserveringen uit het PKB. Zijn de korte termijn maatregelen het uitgangspunt of de schietschijf. Of staan juist de lange termijn maatregelen centraal en / of de vormgeving van de ruimtelijke reservering. Voor het optuigen van het werkproces is een positiebepaling ten opzichte van Rijkswaterstaat erg belangrijk omdat samenwerking met hen op een open en transparante manier dient vorm te krijgen. Uit interviews blijkt voorzichtigheid en openheid in de contacten tussen de provincie en Rijkswaterstaat belangrijk.

Het Waalweelde werkproces legt vooralsnog een te eenzijdig accent op de rol van gemeenten. Het is te bezien of de tweemaandelijksse bijeenkomsten van gemeenten inderdaad de rode draad in het werkproces moet zijn. Bij de keuze voor de ontwikkelingsplan dient het werkproces ons inziens juist gelegd te worden bij een vorm van publiek private samenwerking. Er zijn diverse private partijen waarmee een samenwerkingsrelatie kan worden aangegaan (denk aan: ontgroning en landschap (d), bouwen en wonen (e), bestaand en toekomstig werk (f)). Aangezien juist in publiek private samenwerking de gewenste meerwaarde kan worden gerealiseerd dient dit element in het werkproces voorop te staan.

Het is van groot belang dat de provincie voor de private sector het speelveld definieert waarbinnen private partijen zich kunnen bewegen. Wellicht dat voor sommige gebieden en maatregelen het speelveld al voldoende gedefinieerd is om gericht naar de ontwikkeling van projectvoorstellen door marktpartijen te streven. In andere gevallen is het wellicht meer passend om in een open setting naar uitwerkingen van gebiedsgerichte voorstellen te werken. Pas in een later stadium kan in dat geval naar de ontwikkeling van concrete projectvoorstellen gestreefd worden. In de architectuur van het werkproces is behoefte aan een opzet waarin goede publiek private samenwerking gerealiseerd kan worden. Diverse stakeholders maken zich zorgen over de mogelijkheden om deze samenwerking te realiseren. Als belangrijke randvoorwaarden voor deze samenwerking wordt genoemd: openheid, transparantie, verantwoording.

Er bestaat behoefte aan procesinstrumenten om in het werkproces private en semi-private partijen te betrekken. Hun betrokkenheid vergt open en transparante procedures of organisatiestructuren. Deze procesinstrumenten kunnen wellicht gezocht worden in de richting van prijsvragen, open tenders, uitnodigen van consortia. Andere procesinstrumenten zijn aspect gewijze presentaties (natuur en landschap, economie, bouwen en recreatie, veiligheid langs de rivieren (bijvoorbeeld: K3, Staatsbosbeheer, RWS)). Het ligt voor de hand dat de provincie zich uitspreekt over manieren van samenwerking met private partijen, randvoorwaarden en hulpmiddelen voor samenwerking.

In het Waalweelde werkproces is te weinig aandacht voor:

- Burgers en maatschappelijke organisaties (b) en vertegenwoordigers van deelaspecten (c). Hun rol dient meer te worden uitgewerkt in termen van bepaalde fasen van het werkproces (wanneer kunnen welke partijen een rol krijgen, wat wordt er van hen verwacht).
- Kader bepalende en toetsende instanties (h). Bij de totstandkoming van het PKB Ruimte voor de Rivier bleek deze groep van stakeholders cruciaal voor de planvorming omdat ze onverwachte eisen en randvoorwaarden stelden aan de uitkomsten.

#### *Organisatie van de uitvoering*

In de organisatiestructuur dient tot uitdrukking te komen dat de private sector een drijvende kracht zijn bij de realisatie van betere ruimtelijke kwaliteit van het gebied langs de Waal. In de stakeholdersanalyse zijn veel organisaties en type van organisaties genoemd die in aanmerking komen voor een publiek private samenwerking (d, e, f en g). De precieze stakeholders zijn deels afhankelijk van een nadere uitwerking van enkele essentialia van het project. Het verdient de voorkeur alleen organisaties uit te nodigen en actief te betrekken als de fundamenten van het plan zijn gelegd (startpositie, uitgangspunten, doelen, uitkomsten, hoofdlijnen organisatie etc.).

De provincie is de regisseur van de bestaande ontwikkelingsplanologische opgave en bevindt zich voor wat betreft de communicatie met andere stake-



holders in een bijzondere positie. Er bestaat bij enkele stakeholders twijfel over de vraag of de uitvoerders van Waalweelde een geloofwaardige ondersteuner kan zijn van de provincie. Vanuit de aard der dingen bevindt de provincie zich in de positie om te regisseren, coördineren etc. De vraag is of procesondersteuning vanuit de Radboud mogelijk is zonder expliciete autorisatie vanuit de provincie. Het is wellicht aanbevelenswaardig de beantwoording van deze vraag in een gremium van stakeholders aan de orde te laten komen waarbij gezocht wordt naar manieren om beider doelen te combineren.

Het projectvoorstel voor Waalweelde onderscheidt een wetenschappelijk klankbordgroep, het Dagelijks Bestuur, Klankbordgroep, en Partners. Zowel het onderscheid van deze gremia, als hun samenstelling, hun taak, hun inbreng in het werkproces zijn niet helder. Er dient gewerkt te worden aan een nadere uitwerking mede op basis van voortschrijdende inzicht van de provincie en de projectorganisatie Waalweelde (alsmede deze stakeholdersanalyse). Zoals gezegd dient de provincie in de organisatiestructuur een rol te krijgen als initiator, regisseur, voorwaarden schepper en motivator. Vooralsnog is de rol in het projectplan Waalweelde die van participant hetgeen geen recht doet aan de gewenste organisatiestructuur. Bij deze aanvulling zouden ook burgers, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van deelaspecten een plaats te krijgen in de organisatiestructuur.

#### **4.4 WINN procesinnovatie als uitdaging**

Deze rapportage heeft als functie een check te zijn op de uitgevoerde vooranalyse van 31 mei jongsleden (zie paragraaf 1.2) In aansluiting op deze rapportage vindt een bespreking met de stakeholders plaats (workshop) over de uitkomsten van de analyse. Gelet op de uitkomsten van het project is het aantrekkelijk om bij de samenstelling van de workshop een deelname na te streven op de belangrijkste groepen van stakeholders (zie 4.2).

De voorliggende ontwikkelingsplanologische opgave van de provincie Gelderland voor het gebied langs de Waal is een complexe opgave. Aangezien het bestaande Waalweelde projectplan vooralsnog niet in een adequate leidraad voorziet (qua achtergrond, doelstelling, uitkomsten, werkproces en organisaties van de uitvoering) valt het aanbod van procesondersteuning van WINN en / of RIZA zeker te overwegen. Uiteraard dient het ter hand nemen van de procesondersteuning plaats te vinden in overleg met de provincie Gelderland en Waalweelde.

Voor wat betreft de grote lijn van het onderhavige WINN-project (zie paragraaf 1.3) reiken we tot slot ideeën aan:

- De WINN - projectleiders zijn druk doende met de procesarchitectuur van hun eigen project. Vanuit deze betrokkenheid met dezelfde thematiek vanuit andere projecten, is het voor de planvorming langs de Waal

- interessant om de betreffende WINN - projectleiders op achterhand mee te laten denken over de inrichting van het innovatieproces (Waalweelde).
- Uit de inventarisatie van opleiding- en coaching behoeften onder WINN - projectleiders bleek dat ze sterk geïnteresseerd zijn in gemeenschappelijke bijeenkomsten waarin de uitruil van ervaringen centraal staat. Ruimtelijke kwaliteit langs de Waal zou verwerkt kunnen worden als casus om de WINN-ers aan te spreken en met elkaar van gedachten te wisselen.<sup>39</sup>
  - Deze stakeholdersanalyse is wellicht exemplarisch voor een reeks van gebieden langs de Rivieren waar nog gewerkt zal worden aan de uitwerking van maatregelen uit het PKB. Vanuit die optiek is het interessant om te bezien hoe RWS of WINN na publicatie van het PKB haar ambities om de rivier de ruimte te geven kan vorm geven. Hoe kan RWS haar rol in de post PKB periode vervullen gegeven de ontwikkelingsplanologische opgaven die er in diverse gebieden ter hand wordt genomen. Deze thematiek zal de komende periode nog wel even actueel blijven..<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Zie QA<sup>+</sup>, procesondersteuning WaterINNovatieprogramma, Den Haag, 2006.

<sup>40</sup> Vergelijk J.A.M. Hufen, Maarten van der Vlist, PKB-Ruimte voor de Rivier, Balanceren tussen Rijksregie en regionaal initiatief, *ROM, maandblad voor Ruimtelijke Ontwikkeling*, nr.1/2, januari/februari 2006.

## **Bijlage: Literatuur**

Ad de Rooij, Krachtenfusie in de inrichting van Nederland, fysica van Samenwerking II, Diemen, 2006.

Groen-Planning Maastricht bv, Samen Werken aan de Midden Waal, Maastricht, augustus 2005.

J. Simons, B. Ottow, in: Ontwerpend Plannen in het PKB Ruimte voor de Rivier, H<sub>2</sub>O, 2004.

J.A.M. Hufen, Maarten van der Vlist, PKB-Ruimte voor de Rivier, Balanceren tussen Rijksregie en regionaal initiatief, *ROM, maandblad voor Ruimtelijke Ontwikkeling*, nr.1/2, januari/februari 2006

Jan de Haan, VGR3: Special Invulling ruimtelijke kwaliteit, Arnhem.

Marijke Beek, Marinus Kooiman, Aan de Dijk gezet, Rotterdam, 1996.

Marijke Beek, Marinus Kooijman, Bouwen aan de Dijk, Rotterdam, 1998.

Ministerie VROM, Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling, Den Haag,

Ministerie van VROM, Nota Ruimte, Den Haag, 2006.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Kabinetsstandpunt Inspraak Nieuwe Stijl, 12 mei 2006. (IP.145.MW)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Water als innovatiebron, Den Haag, juni 2003.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Richting aan inspiratie, De thema's van WaterINNovatiebron (WINN), Den Haag, september 2004.

Natuurmonumenten, Van Nature, nummer 7/8, juli/augustus 2006, Uitstel Waal-Maasverbinding gemiste kans.

Kamer van Koophandel, H+N+S Landschapsarchitekten en HSRO, Gebiedsplan Drutensche Waarden, Utrecht, juli 2005.

Koosje Wartena, Procesdocument Bureaubovenrivieren "Van verkenning tot voorkeursalternatief", 8 juni 2006.

Projectbureau Bovenrivieren, Boven-Rijn/Waal, Maatregelenboek, Een overzicht van mogelijk rivierverruimende maatregelen in het stroomgebied, september 2003.

Projectbureau Bovenrivieren, PKB Ruimte voor de Rivier, ontwerpessies Bovenrijn en Waal, 8 oktober 2002.

Projectbureau Ruimte voor de Rivier. Bureau Bovenrivieren, Regionale Ruimtelijke kwaliteit Bovenrivieren, Arnhem, juli 2003

Regio Rivierenland, Hoe werkt de regio? 17 mei 2006.

Regio Rivierenland, Structuurvisie Rivierenland 2004 – 2015, Tiel.

Research voor Beleid, PKB-MER Ruimte voor de Rivier, Omgevingsanalyse Bovenrivieren (Eindrapport), Leiden, 2003

Staatsbosbeheer, Lonkend Rivierenland, visie van Staatsbosbeheer op de Rivieren, juni 2003.

Staatsbosbeheer, Inspraakreactie Staatsbosbeheer op PKB - Ruimte voor de Rivier, Augustus 2005

Staatsbosbeheer, Concernstaf, AO Ruimte voor de Rivier, brief van 19 april 2006 aan de voorzitter van de vaste Kamercommissie voor LNV, VROM en Verkeer en Waterstaat.

Staatsbosbeheer, uitwerking KAN-gebied, Lonkend Rivierengebied klaar voor de toekomst, december 2003.

Staatsbosbeheer, Veilig en aantrekkelijk leven in het Rivierengebied, 2005.

Stichting Symbiose tussen Veiligheid en Natuur, Visie Waal-Maas Connectie, een effectief alternatief

Stroming bv, Over winnen, zandwinning als hefboom, november 2003. (in opdracht van Vereniging van Zand- en Grindproducenten, november 2003.

Stuurgroep Bovenrivier/stuurgroep benedenrivier, Regioadvies Nederlands Rivierengebied: toekomstig veilig en aantrekkelijk, maart 2005.

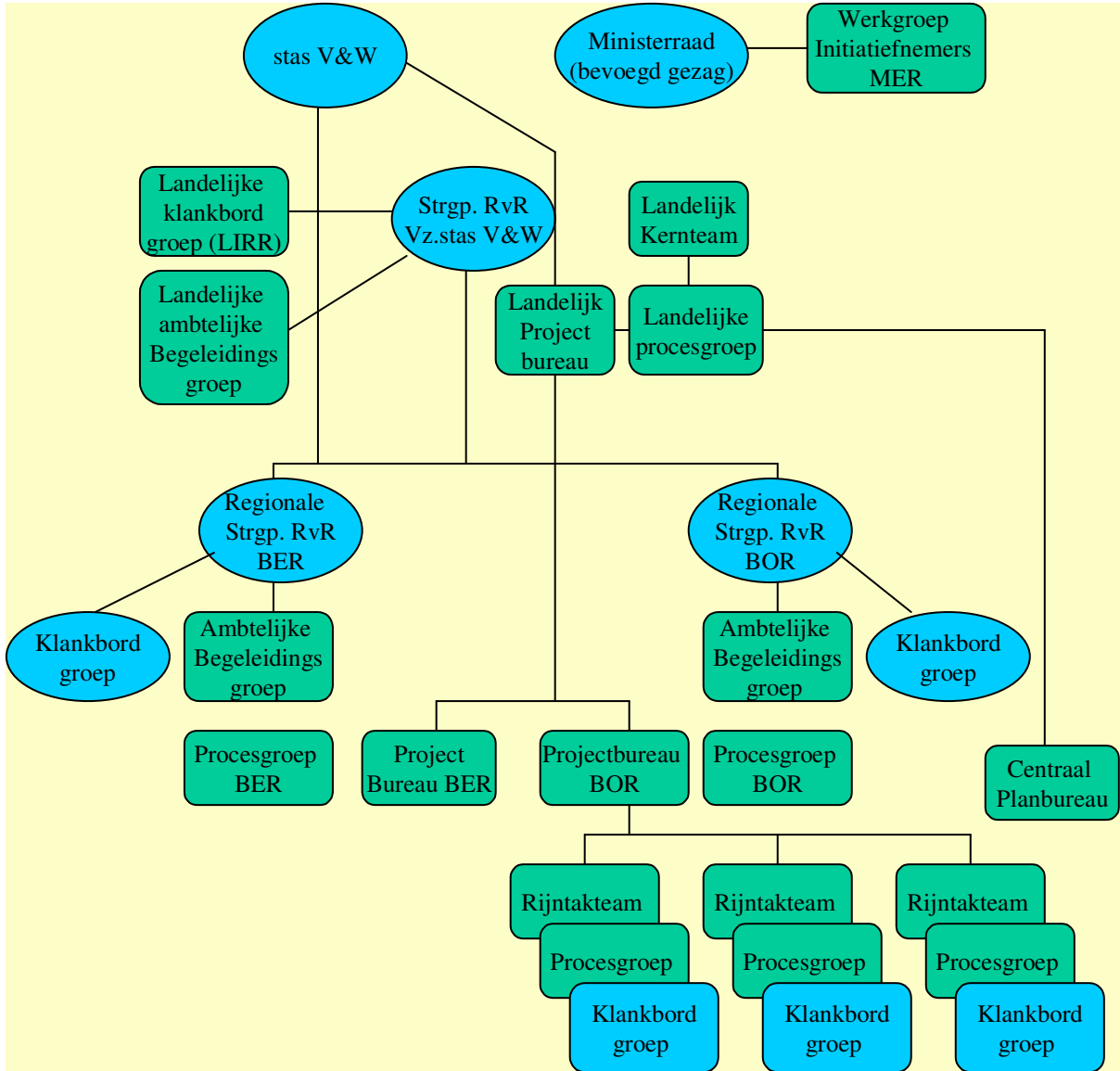
Stuurgroep Rivierenland op eigen kracht, Rivierenland in 2020, juni 2002. QA<sup>+</sup>, Lessen uit de regio, Den Haag, 2004.

QA<sup>+</sup>, PKB Ruimte voor de Rivier: organisatie en besluitvorming, november 2004.

QA<sup>+</sup>, ondersteuning procesaanpak WaterINNOvatiebron, Den Haag, 2006

### Bijlage) Organisatiestructuur Ruimte voor de Rivier

Figuur) Organisatiestructuur Ruimte voor de Rivier



Groen = ambtelijke ondersteuning  
 Blauw = politiek bestuur



## **Bijlage: Samenvatting projectplan Waalweelde**

### **1. Van Waalfront naar Waalweelde**

Waalfront was een initiatief van RWS-Neolab waarbij de inzet zou worden om in nauwe samenwerking met het Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (AVBB, nu BouwNed), Staatsbosbeheer en de Algemene Nederlandse Wielrijdersbond (ANWB) nieuwe plannen te realiseren voor het Waalgebied waarin meer aandacht zou bestaan voor andere aspecten dan veiligheid. Door de brede maatschappelijke betrokkenheid (betrokkenheid van Burgers/Belangengroepen, Bestuurders, Bedrijven en Beambten) van Waalfront zouden andere en meer hoogwaardige initiatieven en plannen ontwikkeld kunnen worden. Het kernbegrip bij Waalfront was om door middel van nieuwe samenwerkingsvormen de maatschappelijke effectiviteit door een open planproces waarin publieke, private en semi-private partijen actief samenwerkten, te verbeteren. Toen de oorspronkelijke plannen vanwege andere prioriteiten van de samenwerkingspartners niet doorgingen, heeft RWS-Neolab het initiatief genomen om te experimenteren met de toepassing van een enquête instrument in een Group Decision Room als hulpmiddel om de maatschappelijke effectiviteit te verbeteren.<sup>41</sup> Dit instrument was aanvankelijk bedoeld als hulpmiddel voor Waalfront maar deze is naar tevredenheid van de verschillende deelnemers getest voor de Ooijpolder.

### **2. Waalweelde: Achtergrond en visie**

De intenties met betrekking tot de inrichting van het Waalgebied zijn vervolgens opgenomen in een projectvoorstel Waalweelde van de Radboud Universiteit Nijmegen dat medio 2006 gehonoreerd is vervolgens van gestart is.<sup>42</sup> In het Waalweelde project is het idee van het optimaliseren van het maatschappelijk rendement (net als bij Waalfront) het uitgangspunt. “Het idee van Waalweelde is om een werk- en communicatieklimaat voor de 4 B’s te creëren waarbij ruimtelijke synergie over de sectorale en gemeentelijke grenzen heen kunnen worden geïdentificeerd en gerealiseerd.” Hierbij wordt gewerkt met de “Joint Planning Approach” die in het EU-project Freude am Fluss is ontwikkeld. De scope van het project is het gebied tussen Nijmegen en Brakel en omvat het territorium van tien gemeenten.

### **3. Waalweelde: Doel en uitkomsten**

Het project is gebaseerd op bestaande wetenschappelijke inzichten die in het kader van het project voortdurend aan de praktijk worden getoetst en waar nodig worden aangescherpt. Het project stelt zich ten doel: “.om te komen tot een werkwijze voor het vergroten van de maatschappelijke effectiviteit van het Leven met Water concept en het ontwikkelen van ruimtelijke kwali-

---

<sup>41</sup> Zie Fysica van de Samenwerking, T.Kok, H. Schrijver, Meten en weten van de maatschappelijke effectiviteit, Diemen, 2006.

<sup>42</sup> Radboud Universiteit, Raamwerkprojectvoorstel Waalweelde, maart 2005.

teit in combinatie met economische groeimogelijkheden.” Het project is dus zowel wetenschappelijk gericht (ontwikkeling van een werkwijze) als praktijkgericht (ruimtelijke kwaliteit). Als uitkomst van het project wordt gezien: 1) de te organiseren tweemaandelijks werksessies, 2) Waalwiki. De voor dit project benodigde gegevens zijn voor een groot deel afkomstig van Waalwiki, een interactieve Website waarop burgers kunnen reageren op de planvorming in hun gemeente. Waalwiki wil voor de verschillende betrokkenen een medium zijn voor informatie uitwisseling. 3) Publieksbijeenkomsten waarin de 4 B's de kans krijgen om visie aan het publiek te presenteren en dit te bespreken. 4) een digitale ontwerptafel waarmee de consequenties van voorgenomen maatregelen gevisualiseerd kunnen worden. 5) Twee onderzoeksrapporten waarvan een over “Bouwen in het Winterbed” (Experimenten met Aangepast Bouwen).

#### 4. Waalweelde: Werkproces

De hoofdlijn in het werkproces is gebaseerd op de Joint Planning Approach:

- a) Leren van elkaar/informatie uitwisselen, bij het leerproces zijn overheden en de verschillende partijen betrokken (zoals de 4 B's).
- b) Ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie. De visie wordt ontwikkeld op gemeentelijk niveau waarbij de projectleider de informatieoverdracht naar de verschillende bestuurslagen in de tien gemeenten, provincie, uitvoerders, terreineigenaren en –beheerders, stakeholders en bewoners.
- c) Regels en kaders vaststellen (bijvoorbeeld: riviergeveiligheid, duurzaam ontwerpen, draagvlak, financieel haalbaar).
- d) Oplossingsrichtingen verkennen. Uitgangspunt is ook hier de deelname van relevante betrokkenen waarbij bijzondere aandacht dient te bestaan voor de financiële randvoorwaarden. Door de betrokkenheid van private partijen worden wellicht extra mogelijkheden gecreëerd.
- e) Gemeenschappelijke ontwerp en besluitvorming. Door vroegtijdige betrokkenheid van ontwerpers en uitvoerders ontstaat gaande voldoende draagvlak voor een vlotte uitvoering.
- f) Implementatie.

Het werkproces voor Waalweelde bestaat uit twee maandelijks sessies die vanaf juni 2006 worden georganiseerd. Elk van de gemeenten treedt een keer op als de gastheer voor de georganiseerde sessies. Voor elk van de bijeenkomsten wordt een agenda voorgesteld die de leidraad is voor de gedachtewisseling tussen gemeenten (een overzicht van de agenda is in de bijlagen opgenomen).

**Tabel) uitwerking projectopzet en agenda in Waalweelde**

Uitwerking projectopzet	Agenda
Eerste werksessie, September 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstellen nieuwe wethouders</li> <li>• Iedere gemeente presenteert eigen RO plannen en zorgen</li> </ul>
Oktober 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht in de lokale pers</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultaten plenaire sessies uploaden in Waalweelde Wiki</li> <li>• Postbusbeheer door het Centrum Water en Samenleving</li> </ul>
Tweede werksessie, november 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificeren mogelijke synergieën tussen gemeentelijke plannen voor betere ruimtelijke kwaliteit en regionaal economische ontwikkeling</li> </ul>
Derde werksessie, februari 2007 en verder tot en met de negende werksessie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitale tekentafel (introductie in derde werksessie door RWS)</li> <li>• Interne communicatie aan de hand van skype, introductie in werksessie 3</li> </ul>
Mei 2007/mei 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatie bijeenkomst voor alle geïnteresseerden</li> <li>• Presenteren tussen- en eindresultaat</li> <li>• Omlijst met leuke activiteiten gericht op iedereen inclusief kinderen/studenten (te motiveren door studiepunten)</li> </ul>
Tiende werksessie, september 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastleggen plan met handtekening / commitment partners, gevolgd door aanbieding aan staatssecretaris</li> <li>• Definitief plan</li> <li>• Start FES aanvraag voor financiering van de realisatie</li> </ul>

### 5. Waalweelde: organisatie van de uitvoering

- Wetenschappelijke begeleidingscommissie. Het project wordt uitgevoerd door de Radboud Universiteit Nijmegen en wordt voor wat betreft de terugkoppeling van en voeding vanuit de wetenschap terzijde gestaan door een wetenschappelijke begeleidingscommissie. Het innovatieve karakter van Waalweelde wordt door de wetenschappelijke begeleidingscommissie geborgd. Voor het niet wetenschappelijke doel (ontwikkeling ruimtelijke kwaliteit) zijn andere gremia van belang.
- Dagelijks Bestuur. Aan het Dagelijks Bestuur wordt naast de projectleider deelgenomen wordt door Leven met Water en Rijkswaterstaat.
- Klankbordgroep. Aan de klankbordgroep wordt deelgenomen door Rijkswaterstaat ON, Neolab, WINN, KAN, Waterschap Regio Rivierland, Delfstofwinners, Stroming bv, Stichting Symbiose Veiligheid en Natuur, Stichting Ark en Hoogwaterplatform Ooijpolder.
- Partners. Als partners worden genoemd: de provincie en de tien gemeenten. En voorts: Rijkswaterstaat ON, WINN, Habiforum en Haskoning.