



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Bouwdienst Rijkswaterstaat

DZ: 40952 0300151

Dit document is afkomstig uit het
projectarchief PKB_BBOR.

S.v.p. z.s.m. retour!

Het perspectief van de burger in 'Ruimte voor de rivier'

Integratie van sociaal-wetenschappelijke informatie in een technische omgeving

mei 2002



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Directie Oost-Nederland

Bibliotheek

Nr.

SV RVR105 ON



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Directie Oost-Nederland

Postbus 9070
6800 ED Arnhem
Tel. 026 - 3688355

Bibliotheek

naam	afd.	retour	paraaf

S.V.P. TIJDIG VERLENGEN

Het perspectief van de burger in 'Ruimte voor de rivier'

**Integratie van sociaal-wetenschappelijke
informatie in een technische omgeving**

Elly van Welie

Scriptie in het kader van PAO Leergang Communicatieadviseur

Mei 2002

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	4
2. RUIMTE VOOR DE RIVIER.....	6
2.1 ACHTERGRONDEN VAN HET PROJECT.....	6
2.2 ORGANISATIESTRUCTUUR.....	7
3. WAT MAAKT BELEVINGSWAARDENONDERZOEK ZO ANDERS?	9
3.1 BESCHRIJVING.....	9
3.2 MEERWAARDE.....	10
3.3 TIMING.....	10
3.4 HOUDING TEN AAN ZIEN VAN BELEVINGSWAARDENONDERZOEK BINNEN RIJKSWATERSTAAT.....	11
3.5 BELANG VAN BELEVINGSWAARDENONDERZOEK VOOR RIJKSWATERSTAAT.....	12
4. PROBLEEMANALYSE	14
4.1 INLEIDING.....	14
4.2 TE ONDERZOEKEN THEMA'S.....	14
4.3 COMPLEETHEID VAN TE ONDERZOEKEN THEMA'S.....	18
4.5 CONCLUSIE.....	22
5. TOEPASSING VAN BELEVINGSWAARDENONDERZOEK BINNEN RUIMTE VOOR DE RIVIER.....	24
5.1 INLEIDING.....	24
5.2 INZET VAN BELEVINGSWAARDENONDERZOEK ALS PROBLEEMOPLOSSING.....	24
6. ADVIES.....	27
6.1 INLEIDING.....	27
6.2 BEOOGD RESULTAAT.....	27
6.3 SPELERS EN SLEUTELFIGUREN.....	28
6.4 KEUZE VAN IMPLEMENTATIESTRATEGIE.....	30
6.5 ACTIVITEITEN.....	30
GERAADPLEEGDE LITERATUUR.....	35
DEFINITIES	37
BIJLAGEN	39

1. Inleiding

Deze scriptie handelt over het gebruik van sociaal wetenschappelijke informatie bij het ontwikkelen van grote infrastructurale projecten. In de Wet Milieubeheer is vastgelegd dat voor dit soort activiteiten een milieueffectrapportage wordt uitgevoerd. Dit is een instrument waarmee aandacht voor het milieu in planvorming wordt gegarandeerd. Het menselijk milieu maakt hiervan vanzelfsprekend onderdeel uit. Het gaat in het bijzonder om kennis over de kwaliteit van de leefomgeving van mensen die gebruik maken van het gebied in kwestie.

De noodzaak van gedegen kennis over de kwaliteit van de leefomgeving bij het tot stand brengen van grote infrastructurale projecten wordt binnen Rijkswaterstaat inmiddels algemeen onderkend. Ook de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer) heeft aangegeven dat er in Nederland meer aandacht voor sociale aspecten onderzoek moet komen (www.commissiemer.nl). De acceptatie en dus de toepassing van dit type sociaal wetenschappelijke informatie in beleidsprocessen is echter nog steeds problematisch.

Dit blijkt onder meer uit een studie naar sociale aspecten in milieueffectrapportages (1). Sinds 1998 is in 40% van de milieueffectrapportages weliswaar verwezen naar de menselijke woonomgeving¹, maar slechts in 5% wordt daadwerkelijk onderzoek verricht naar sociale aspecten. In de meeste gevallen gaat het om een deskundigenoordeel². Bij slechts 2 van de 250 effectrapportages is bij burgers in het gebied zelf gevraagd naar aspecten die van belang zijn voor de beoordeling van de kwaliteit van de leefomgeving. Tot op heden is de methode voor belevingswaardenonderzoek zoals deze bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat is ontwikkeld in het kader van MER de enige die deze kennis ontwikkeld vanuit het perspectief van de gebruikers van het gebied.

Het doel van deze scriptie is het geven van een advies met betrekking tot de toepassing van de resultaten van belevingswaardenonderzoek (als vorm van sociaal wetenschappelijke informatie) in een planvormingsproces (als voorbeeld van een technisch georiënteerd beleids- / ontwerpproces). Om tot dit advies te komen worden de onderstaande onderzoeksvragen beantwoord.

¹ Er wordt vooral verwezen naar termen als veiligheid, geluid, visuele effecten, luchtvervuiling, ruimtelijke inrichting.

² In Nederland bestaan voor zover bekend vijf verschillende methoden van sociale aspecten onderzoek. Twee daarvan zijn specifiek ontwikkeld voor toepassing binnen de m.e.r. De ene ('Delftse') methode is vooral gebaseerd op waarneming en beoordeling door deskundigen, de methode voor belevingswaardenonderzoek zoals deze bij de Bouwdienst is ontwikkeld op waarneming van gebiedsgebruikers c.q. burgers.

-
- Welke meerwaarde heeft sociaal wetenschappelijke informatie die op basis van belevingswaardenonderzoek wordt opgeleverd daadwerkelijk voor de planvorming en het proces waarlangs dit tot stand komt;
 - op welke wijze is integratie van sociaal wetenschappelijke informatie (i.c. belevingswaarden-onderzoek) in het technische inhoudelijke proces problematisch, wat ligt hieraan ten grondslag;
 - elke aanbevelingen kunnen, mede vanuit de literatuur, gegeven worden, ter verbetering van de integratie van sociaal wetenschappelijke informatie in planvorming en het proces waarlang dit tot stand komt.

Uit bovenstaande onderzoeksvragen blijkt dat deze scriptie zich richt op de integratie van sociaal wetenschappelijke informatie (i.c. belevingswaardenonderzoek) in een overwegend technisch georiënteerd ontwerp- en planproces, zodanig dat deze informatie optimaal een bijdrage levert aan:

- de technisch inhoudelijke invulling van het project (productkwaliteit);
- de invulling van proces waarin het project tot stand komt (proceskwaliteit).

Dit thema wordt behandeld aan de hand van een case het project 'Ruimte voor de rivier', en in het bijzonder de invulling daarvan voor de regio Benedenrivieren.

Deze scriptie is geschreven in het kader van de Leergang Communicatieadviseur van het Nederlands Instituut voor Postacademisch Onderwijs (PAO) te Leiden. De schrijver van dit werkstuk bedankt de scriptiebegeleider prof. dr. Erwin Seydel hartelijk voor zijn inbreng en steun.

Na dit inleidende hoofdstuk, wordt in het volgende hoofdstuk het project geïntroduceerd dat als casus voor deze scriptie heeft gefungeerd. In hoofdstuk 3 wordt een beknopte beschrijving gegeven van Belevingswaardenonderzoek als een voorbeeld van onderzoek dat sociaal wetenschappelijk informatie oplevert. Daarna volgt de probleemanalyse. In hoofdstuk 5 wordt de inzet van Belevingswaardenonderzoek als probleemoplosser beargumenteerd. Tot slot wordt in hoofdstuk een advies uitgewekt om te komen tot integratie van belevingswaardenonderzoek in een planvormingsproces.

2. Ruimte voor de rivier

2.1 Achtergronden van het project

Naar aanleiding van de hoogwaters van 1993 en 1995 zijn in Nederland nieuwe inzichten ontwikkeld omtrent het niveau van de Rijnafvoeren. Inmiddels zijn met het Deltaplan Grote Rivieren de rivierdijken zodanig verhoogd dat de Rijnafvoer van 15.000 m³/s bij Lobith veilig afgevoerd kan worden (2). De hoogwaters waren echter ook aanleiding om rekening te houden met een norm waarbij de Rijn 16.000 m³/s bij Lobith veilig moet kunnen afvoeren en de Maas 3800 m³/s bij Borgharen. Op de langere termijn (na 2015) wordt rekening gehouden met mogelijk nog hogere Rijn- en Maasafvoeren en met een stijging van de zeespiegel van circa 60 cm. (zie ook bijlage I).

Naar aanleiding van verkenningen om de technische, financiële, juridische en bestuurlijke consequenties van deze nieuwe inzichten te beoordelen is een discussienota 'Ruimte voor de rivier' opgesteld, die in februari 2000 is verschenen. Het kabinet heeft vervolgens in december 2000 met het standpunt 'Ruimte voor de rivier' (3) gekozen voor een nieuwe aanpak van de hoogwaterproblematiek. Hierbij is rekening gehouden met de verwachting dat er meer water moet worden afgevoerd, en de wens om Nederland de komende eeuw voldoende veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden voor bewoners en investeerders. In de aanpak verschuift het accent van reageren op feitelijke ontwikkelingen naar anticiperen op lange termijn ontwikkelingen. Ook is er een verschuiving voorgesteld in de middelen waarmee de veiligheid bereikt wordt: van uitsluitend technische maatregelen aan de dijken naar meer duurzame ruimtelijke maatregelen, die gericht zijn op waterstandsdeling in de rivier. Het kabinet wil hier een integrale aanpak realiseren, waarbij maatregelen langs de verschillende riviertakken op elkaar afgestemd worden.

Met dit standpunt heeft het kabinet opdrachtgegeven om te starten met de planstudie 'Ruimte voor de rivier'. Het doel van deze planstudie is verschillende alternatieve maatregelenpakketten voor het bereiken van het gewenste veiligheidsniveau in het rivierengebied, samen te stellen. Deze maatregelenpakketten moeten zowel voldoen aan een vereist veiligheidsniveau als aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied (mooier en leefbaarder maken).

Op deze plaats wordt volstaan met deze beknopte aanduiding van de achtergronden van 'Ruimte voor de rivier'. In de bijlage is een uitgebreide uitleg opgenomen (overgenomen uit de startnotitie die in het kader van de milieueffectrapportage is verschenen).

2.2 Organisatiestructuur

Bestuurlijke aansturing

De Landelijke stuurgroep Ruimte voor de Rivier onder voorzitterschap van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat geeft inhoudelijk richting aan het project. Om recht te doen aan de regionale verschillen in het rivierengebied is ook op regionaal niveau bestuurlijk overleg ingesteld. Gezien de provinciale verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening en primaire waterkeringen in het rivierengebied, speelt de provincie een regierol in het proces om te komen tot de samenstelling van verschillende maatregelpakketten, het onderzoek naar de effecten van het MER en het vaststellen van een advies vanuit de regio over het gewenste maatregelpakket voor rivierverruiming.

In het bovenrivierengebied zal de provincie Gelderland het voortrekkerschap vervullen, in samenwerking met de provincies Utrecht, Overijssel en Zuid Holland en Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland. In het benedenrivierengebied vervult de provincie Noord Brabant het voortrekkerschap in samenwerking met de provincie Zuid Holland en Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland.

In beide regio's worden de vergaderingen van de regionale stuurgroep ambtelijk voorbereid door de projectgroep. Haar taak is vooral gericht op het waarborgen van de integraliteit en een goede kwaliteit van de op te stellen stukken.

Tevens zijn regionale klankbordgroepen ingesteld waarbij regionale belangenpartijen bij het proces worden betrokken. In het proces om tot regionale adviezen voor rivierverruiming te komen zullen andere communicatievormen worden ingezet om tot overleg met de streek te komen.

In beide regio's heeft de procesgroep tot slot de taak het geheel te begeleiden voor proces, inhoud en communicatie. Deze procesgroep is samengesteld uit de secretaris van de stuurgroep, de projectmanager en de vertegenwoordiger van de leidende provincie en de regionale directie van Rijkswaterstaat in de projectgroep.

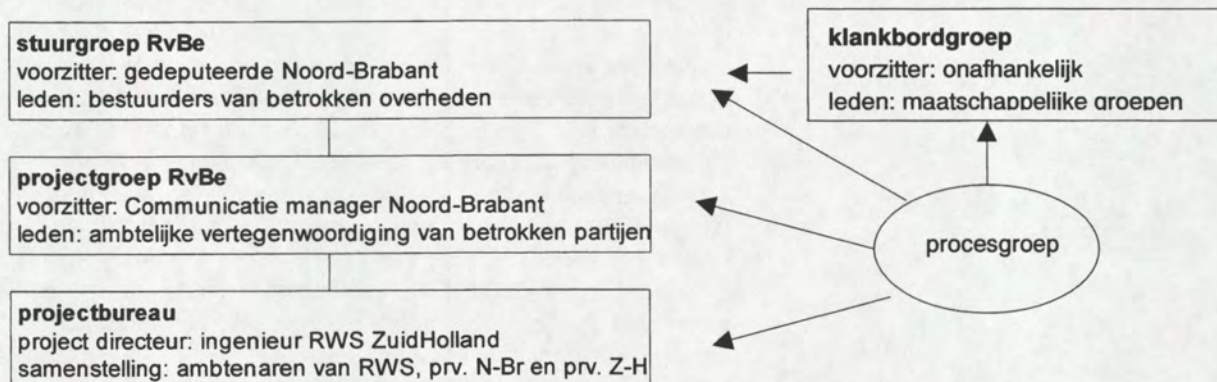
Projectorganisatie

Het landelijk projectbureau is verantwoordelijk voor het tot stand komen van een Milieu Effect Rapportage, een Planologische Kernbeslissing en een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse. Omdat sprake is van een fysiek samenhangend project (één riviersysteem), met een gemeenschappelijke doelstelling waarbij de individuele uitvoeringsmaatregelen elkaar wederzijds beïnvloeden, is er één projectorganisatie in het leven geroepen. De regionale betrokkenheid is echter groot. Op regionaal niveau is veel kennis aanwezig over functies, waarden en belangen in het rivierengebied. Vanuit de regionale projectbureaus zal daarom een belangrijke bijdrage voor de uitwerking van de maatregelpakketten worden verlangd, voor het onderzoek en het faciliteren van het proces in de regio.

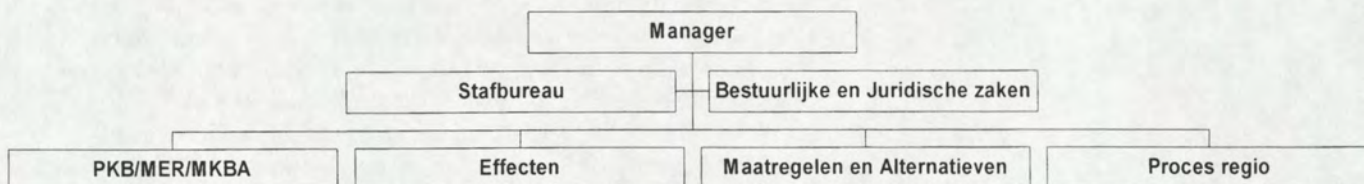
Schematisch ziet de projectorganisatie er als volgt uit:



Het organisatieplaatje voor de regionale organisatie van Benedenrivieren is onderstaand gegeven. De regionale organisatie van Bovenrivieren heeft een soortgelijke structuur.



De organisatiestructuur van het projectbureau benedenrivieren ziet er als volgt uit.



Het projectbureau Bovenrivieren is enigszins afwijkend van structuur, in die zin dat niet de te leveren producten als basis zijn gekozen maar de riviertakken Waal, Rijn en IJssel.

3. Wat maakt Belevingswaardenonderzoek zo anders?

3.1 Beschrijving

In de bijlage is een uitgebreide beschrijving opgenomen van Belevingswaardenonderzoek als methode van sociaal wetenschappelijk onderzoek die tot doel heeft de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in kaart te brengen (4). Op deze plaats wordt volstaan met een beknopte beschrijving.

Deze vorm van onderzoek is bijzonder omdat het de eerste methode is die het mogelijk maakt sociaal maatschappelijke effecten van planalternatieven die in het kader van een milieu effectrapportage zijn ontwikkeld, in beeld te brengen en met elkaar te vergelijken, vanuit het perspectief van gebruikers van een gebied.

Dit betekent dat de aspecten waarop de effectenstudie wordt uitgevoerd niet tevoren door deskundigen worden gedefinieerd, maar in een open interviewsituatie door diverse soorten gebiedsgebruikers naar voren worden gebracht. De "bril van de burger" die op deze wijze wordt geconstrueerd wordt getoetst bij een representatieve steekproef van gebiedsgebruikers, zodat sprake is van een gevalideerd beoordelingskader voor de sociaal maatschappelijke aspecten van een ingreep in het plangebied. De daadwerkelijke beoordeling van de effecten is daarentegen niet gebaseerd op het oordeel van gebiedsgebruikers, maar wordt uitgevoerd door een deskundige die voor elke belevingswaarde een objectief toetsbaar criterium vaststelt en dit vervolgens scoort ten opzichte van de nulsituatie³. Dit betekent dat Belevingswaardenonderzoek in essentie geen methode voor opinieonderzoek is maar een effectstudie.

Desalniettemin worden met name in de diepte interviews die onderdeel uitmaken van de methode door respondenten vele oordelen en opinies geponeerd, zowel over de huidige situatie als over de plannen die aan de orde zijn; het gaat hier in sociaal wetenschappelijke zin om hypothesen. In feite krijgen de onderzoekers deze oordelen en opinies er 'gratis' bij, anders zou er namelijk geen normaal gesprek gevoerd kunnen worden met mensen. In de analyse echter worden uitsluitend de aspecten in neutrale zin gedestilleerd ten behoeve van een (voorlopig, nog te valideren) beoordelingskader. Ook in de enquête die wordt uitgezet onder een representatieve steekproef wordt respondenten gevraagd naar een oordeel over de huidige situatie van het plangebied, echter niet naar een oordeel over de plannen.

³ In MER-termen gaat het hier om een vergelijking ten opzichte van de autonome ontwikkeling, dit zijn de ontwikkelingen die in het gebied ook al zouden gebeuren ook al zou de betreffende ingreep niet gedaan worden.

3.2 Meerwaarde

Aangezien ruimte steeds schaarser wordt, zeker in Nederland, is de meerwaarde van Belevingswaardenonderzoek evident. Belevingswaardenonderzoek heeft niet alleen betekenis voor de productkwaliteit van een planstudie (de beleving van de kwaliteit van de leefomgeving is daarin immers meegenomen), maar ook voor de kwaliteit van het proces waarmee een planstudie tot stand gekomen is (gebiedsgebruikers zijn gekend in de planvorming hetgeen een positief effect heeft op het draagvlak en de communicatie). De meerwaarde van Belevingswaardenonderzoek heeft betekenis voor de productkwaliteit van de planstudie doordat:

- de "leken"-benadering van het studiegebied soms een andere prioriteitenvolgorde toekent aan te beoordelen aspecten en/of niet eerder genoemde aspecten aandraagt. De beleving van b.v. hinder en risico verschilt vaak sterk van de beoordeling door deskundigen;
- beleving een inspiratiebron voor ontwerpers kan zijn juist doordat de informatie zo locatiespecifiek is (denk aan sluipt-routes, barrièrewerking, landschappelijke inpassing). Het gaat niet alleen om ideeën voor het ontwerp op zich maar ook voor compenserende of mitigerende (=verzachtende) maatregelen, of andere oplossingen;
- de scope voor de planstudie breder wordt dan de wettelijk verplichte en technisch makkelijk meetbare effecten.

De meerwaarde van Belevingswaardenonderzoek voor de proceskwaliteit komt als volgt tot uitdrukking:

- als signaal dat de visie van burgers in de planvorming wordt meegenomen, hetgeen een positief effect heeft op draagvlak;
- aanvullend op interactieve planvorming waarbij doorgaans geen representatieve afspiegeling van de bevolking van een gebied zijn betrokken (relatief mondige, hoogopgeleide gebiedsgebruikers en vertegenwoordigers van belangengroeperingen);
- als basisinformatie voor effectieve en gerichte invulling van het communicatieproces.

Ter illustratie van de meerwaarde van belevingswaardenonderzoek is als bijlage bij deze scriptie, een artikel uit KenMERken gevoegd (juni 2000) met daarin een interview met Volkert Schaap, projectleider van de milieu effectrapportage voor de Zoute baggerspecieproblematiek in Noord Holland (bijlage 3).

3.3 Timing

De timing van Belevingswaardenonderzoek in het proces is anders dan de meeste andere (meer technisch georiënteerde) onderzoeken die in het kader van de MER door deskundigen worden uitgevoerd. De onderzoekers die de effectenstudie voor beleving doen lopen als het ware een stap voor de onderzoekers van de andere effectenstudies uit. 'Verzinnen' de andere onderzoekers de thema's waarop ze de effectenstudie voor hun

discipline gaan uitvoeren zelf, de onderzoekers die de sociaal maatschappelijke effecten in kaart moeten brengen, dienen eerst de gebiedsgebruikers te 'consulteren' over de aspecten die in hun ogen relevant zijn voor de beleving van hun eigen omgeving. Dit kost veel tijd. Alvorens de onderzoekers naar sociaal maatschappelijke aspecten het definitieve, dat wil zeggen gevalideerde beoordelingskader voor beleving kunnen opleveren zijn al gauw vijf maanden nodig waarin drie van de vier fasen van onderzoek worden uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat het besluit om Belevingswaardenonderzoek uit te voeren heel vroeg in een planstudie genomen moet worden, veel eerder dan welk ander onderzoek. Dit is een grote handicap voor dit type kennis, juist ook in een technocratische omgeving als die van Rijkswaterstaat (zie ook volgend hoofdstuk).

3.4 Houding ten aanzien van Belevingswaardenonderzoek binnen Rijkswaterstaat

Binnen een technocratisch omgeving als die van Rijkswaterstaat is de acceptatie en toepassing van het Belevingswaardenonderzoek als methode om sociaal maatschappelijke aspecten te onderzoeken problematisch. In de dagelijkse praktijk van projecten blijkt dat de oorzaken hiervan in het volgende gezocht moeten worden:

- Nog steeds bestaat het hardnekkige misverstand dat dit soort informatie subjectief is en dus niet betrouwbaar, althans niet geschikt als basis voor beleid en/of besluitvorming;
- problematiek wordt vanuit een eenzijdig technisch perspectief benaderd, dat wil zeggen alle andere dan technische overwegingen dus ook die vanuit het perspectief van burgers worden van ondergeschikt belang geacht;
- in planvorming wordt weliswaar gestreefd naar het betrekken van overwegingen vanuit het perspectief van burgers, maar in de praktijk blijkt dat er veel 'lippendienst' is. Dat wil zeggen de intentie om dit type informatie te vergaren kan weliswaar aanwezig zijn, maar in de praktijk blijkt het moeilijk te zijn om de kennis toe te passen, doordat:
 - gedegen sociaal wetenschappelijk onderzoek met een open benadering arbeidsintensief en dus duur is, zeker in verhouding met andere, technische studies die worden verricht. Het vrijmaken van budget ligt daardoor moeilijk;
 - de voor gebiedsgebruikers meest geschikte oplossing (veel) duurder uitvalt en daardoor niet gekozen wordt;
 - men het soms niet eenvoudig vindt de wensen die gebiedsgebruikers hebben technisch te realiseren (daarentegen zijn er ook wensen die wel makkelijk te realiseren zijn);
- deze overwegingen uiteindelijk toch minder belangrijk gevonden worden dan de overwegingen vanuit het perspectief van deskundigen, waardoor de invloed van kennis die vergaard is vanuit het perspectief van burgers uiteindelijk weinig meerwaarde heeft in het proces.

-
- het vergaren van informatie bij gebiedsgebruikers brengt onzekerheid met zich mee. Tevoren kan nooit helemaal voorspeld worden welke de belevingswaarden van gebiedsgebruikers zijn. Doorgaans blijkt dat de meeste belevingswaarden die gevonden worden in hoge mate herkenbaar zijn voor /reeds bekend zijn bij kenners van het gebied. Vaak schuilt de meerwaarde van de kennis de Belevingswaardenonderzoek oplevert juist in een andere prioriteiten volgorde of worden enkele nieuwe belevingswaarden gevonden.

Een en ander leidt ertoe dat de positie van kennis van sociaal maatschappelijke aspecten en meer in het bijzonder de resultaten van Belevingswaardenonderzoek binnen projecten (planvormingsprojecten) lastig is. Dat begint al bij het opstarten van projecten als budgetten voor diverse projectonderdelen worden vastgesteld. Aangezien aandacht voor sociaal maatschappelijke aspecten geen vanzelfsprekendheid is, staat het verzamelen van kennis in dit kader bij voorbaat in een achterstandsituatie. Voor het opnemen van Belevingswaardenonderzoek is dit dodelijk, juist omdat, zoals voorgaand blijkt, de meerwaarde van de kennis die zo wordt verzameld groter is naarmate deze eerder in het project beschikbaar komt.

In het volgende hoofdstuk wordt deze algemene constatering ten aanzien van het problematisch karakter van de positie van Belevingswaardenonderzoek verder uitgewerkt voor de case die centraal staat in deze scriptie, te weten 'Ruimte voor de rivier'.

3.5 Belang van Belevingswaardenonderzoek voor Rijkswaterstaat

Ondanks het problematisch karakter van de positie van Belevingswaardenonderzoek binnen projecten op dit moment is de kennis die op basis van dit soort onderzoek verzameld wordt onontbeerlijk voor Rijkswaterstaat als organisatie.

In het kader van de verzelfstandiging (Agentschapvorming) van Rijkswaterstaat per 1 januari 2005 is binnen de top van de organisatie reeds geconstateerd dat een belangrijk kenmerk van de organisatie tegen die tijd het publieksvriendelijke karakter ervan moet zijn. In het plan van aanpak wordt het versterken van het karakter van Rijkswaterstaat als publieksvriendelijk dienstverlener als één van de drie doelen geformuleerd (21).

'Om goede producten aan de samenleving te kunnen blijven leveren, moet Rijkswaterstaat nog meer met het gezicht naar maatschappelijke partners, gebruikers en andere belanghebbenden gaan staan, en zo omgaan met hun wensen zodat voor de samenleving als geheel de grootst mogelijke toegevoegde waarde wordt geleverd.' En als subdoelstelling hieronder is o.a. geformuleerd: 'Rijkswaterstaters vinden het gewoon om de tevredenheid van opdrachtgevers, gebruikers en overige belanghebbenden te meten en te streven naar een steeds hogere servicekwaliteit van de dienstverlening.'

Voor een technocratische organisatie als die van Rijkswaterstaat heeft dit grote consequenties. Een dergelijke ommezwaai kan ook alleen gestalte krijgen als daaraan gedegen kennisvergaring ten grondslag ligt. Het is evident dat Belevingswaardenonderzoek hieraan een bijdrage zal kunnen leveren.

Los daarvan is langzamerhand een veranderingsproces binnen Rijkswaterstaat gaande, juist ook bij mensen met een technische achtergrond.

Illustratief in dit kader zijn de reacties van leden van de 'Taskforce Rivieren' die bijeenzitten om de diverse studies die op dit moment binnen Rijkswaterstaat worden uitgevoerd rond het nieuwe waterbeleid op elkaar af te stemmen. Uit deze reacties blijkt dat men serieus zoekt naar 'aanhaakpunten' tussen het technisch proces en de beleving van gebiedsgebruikers. Dit is een eerste stap die nodig is om deze sociaal wetenschappelijke informatie te kunnen integreren in het technisch proces. Zo worden er vragen gesteld over aard van de informatie die het Belevingswaardenonderzoek oplevert. Een dergelijke uitwisseling is een belangrijke voorwaarde om uiteindelijk tot integratie te kunnen komen.

De case 'Ruimte voor de rivier' die in het kader van deze scriptie wordt gebruikt is exemplarisch voor de situatie binnen Rijkswaterstaat op dit moment. Formeel heeft het Belevingswaardenonderzoek geen status, maar door de aard van het project in combinatie met de professionele invulling door een aantal sleutelfiguren binnen het project is er ruimte gecreëerd voor het uitvoeren van het onderzoek, zelfs voor het schrijven van dit advies, opdat de resultaten van het Belevingswaardenonderzoek zo goed mogelijk tot hun recht kunnen komen.

4. Probleemanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analyse gegeven van kenmerken van het project 'Ruimte voor de rivier' die tot de conclusie leiden dat goede sociaal-wetenschappelijke informatie een voorwaarde is voor het succesvol volbrengen van deze planstudie.

4.2 Te onderzoeken thema's

Startnotitie

In de Startnotitie MER (5) in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de rivier wordt in hoofdstuk 5 'Resultaten en Effecten' een opsomming gegeven van de thema's waarop de effecten van de maatregelpakketten (alternatieven) die worden samengesteld met elkaar vergeleken zullen worden. Onderstaand worden deze thema's beknopt beschreven. In deze opsomming is gewerkt met gesloten en open bolletjes. Op basis van ervaring met het uitvoeren van Belevingswaardenonderzoek (als vorm van sociaal wetenschappelijke informatie) is een (face value) inschatting gemaakt van de thema's waar, gezien de aard van de ingrepen effecten op de beleving van gebiedsgebruikers voor de hand liggen. Een gesloten bolletje als opsommingsteken betekent dat een dergelijk thema naar verwachting ook effect op beleving zal hebben, bij thema's met een open bolletje wordt zo'n effect op voorhand niet verwacht (echter evenmin uitgesloten).

- *veiligheid*: alle alternatieven leiden ertoe dat het wettelijke vereiste veiligheidsniveau overal in het studiegebied wordt gerealiseerd (m.u.v. het referentiealternatief⁴);
- o *riviermorphologie*: de vormgeving van de rivier en het rivierbed. Deze vormgeving wordt bepaald door de stroomsnelheid van het water en de sedimenten (zoals grind, zand, klei en slib) die door het water worden meegevoerd. De bodem van de rivier is hierdoor continue in beweging. In Nederland worden deze natuurlijke processen door verschillende menselijk ingrijpen beïnvloedt;
- o *bodem en water*: bij de rivierverruimende maatregelen komt veel grond vrij. Het gaat om verontreinigde grond die wordt opgeslagen in depots of, indien mogelijk, gereinigd en verwerkt tot schone grond. Niet verontreinigde grond wordt gewoon hergebruikt. Afhankelijk van de grondsoort wordt deze voor zover mogelijk via de markt verhandeld voor huizen- en wegenbouw, de klei-industrie en civiele werken; Wat betreft de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt gekeken naar de gevolgen van zoutindringing op de benedenloop van de rivieren, en eventuele effecten op de drinkwatervoorziening en regionale watervoorziening en -beheersing;

⁴ Referentiesituatie, d.i. een nul-situatie aan de hand waarvan de effecten worden beschreven

- o *grondwater*: afhankelijk van het grondgebruik kan de grondwaterstand positief dan wel negatief worden beïnvloedt. Over het algemeen is een hogere grondwaterstand voor landbouw en stedelijk gebruik onwenselijk, terwijl deze voor de natuur juist positieve effecten heeft. De effecten achter de dijk worden in beeld gebracht. In de uiterwaarden kunnen hoge grondwaterstanden er toe leiden dat bepaalde gebruiksfuncties niet meer mogelijk zijn. Bij zomerbedverdieping zijn onder normale omstandigheden lagere waterstanden te verwachten, hetgeen in de uiterwaarden maar ook binnendijs tot verdroging kan leiden;
- *natuur*: de Rijn heeft een uiterst belangrijke functie in de flora en fauna van Midden- en West-Europa. In Nederland liggen vele natuurgebieden in het stroomgebied van de Rijn. Maatregelen kunnen zowel in negatieve als in positieve zin invloed hebben op de omvang en aard van deze natuurgebieden. De effecten worden aan de hand van de Ecologische Hoofdstructuur beschreven;
- *landschap*: Het gevarieerde rivierenlandschap met wijde vergezichten kan door maatregelen sterk van karakter veranderen. In de 5e nota Ruimtelijke Ordening is het streven erop gericht de natuurwaarden in het gebied te versterken en het open karakter met open waterfronten te behouden. Verandering van het landschappelijk karakter lijkt vooral aan de orde als oude gebruiksfuncties verdwijnen; b.v. als grasland in de uiterwaarden natuur met nevengeulen wordt, krijgt het landschap veel meer een gesloten karakter. Ook een groene rivier en retentiegebieden hebben grote impact op het landschap.
- *Cultuurhistorie en archeologie*: menselijke ingrepen door de jaren heen zijn nadrukkelijk aanwezig in het rivierenland. Rivierverruimende maatregelen kunnen deze cultuurhistorische, historisch geografische, archeologische en aardkundige waarden aantasten.
- *Scheepvaart*: het effect van de rivierverruimende maatregelen op de bevaarbaarheid van de Rijntakken (de Waal is de drukst bevaren rivier van Europa), de toegankelijkheid van de havens en de sluizen. Vanwege het milieuvriendelijke karakter is het scheepvaartbeleid in Nederland gericht op het stimuleren van vervoer van goederen over water.
- *Landbouw*: van alle bedrijven met grond in het winterbed van de rivier ligt ong. 40% in de uiterwaarden. Voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur worden in het winterbed gronden onttrokken aan de landbouw, ten behoeve van natuurontwikkeling. De bedrijfsvoering kan hierdoor positief (b.v. de verkaveling kan gunstiger worden) of negatief (b.v. functieverlies van bedrijfgebouwen in uiterwaarden) worden beïnvloed. Er ontstaan mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer.
- *Recreatie*: grote delen van het rivierengebied vervullen een belangrijke rol voor de recreatie, zoals mogelijkheden voor zwemen watersport (toer- en recreatievaart), dag- en verblijfsrecreatie, natuur en landschapsbeleving. De rivierverruimende maatregelen kunnen zowel positieve (b.v. maatregelen worden gecombineerd met aankleding tot aantrekkelijk landschap) als negatieve (b.v. recreatieve voorzieningen die een obstakel

vormen moeten verwijderd worden) effecten voor de gebruiksfunctie recreatie hebben.

- *Sociaal economische aspecten*: met name sociaal economische effecten op de sectoren industrie en bedrijvigheid, landbouw en recreatie worden genoemd. Ook hier kan het om zowel positieve als negatieve effecten gaan. De effecten die hier worden bedoeld komen op een globaler niveau ook elders in het proces in de maatschappelijk kosten baten analyse aan de orde.

Naast de thema's die bovenstaand worden genoemd, zullen de maatregelpakketten bekeken worden op toekomstvastheid, dat wil zeggen op eventuele belemmerende effecten in relatie tot maatregelen die nu al voor de periode na 2015 in studie zijn (zgn. no regretmaatregelen) voor nog hogere maatgevende Rijnafvoer (18.000m³/sec bij Lobith). En zullen in aansluiting op de beschrijving van de effecten voorstellen gedaan worden voor maatregelen die eventuele nadelige effecten kunnen verzachten (mitigeren), en indien dat niet mogelijk lijkt, zal worden gezocht naar compensatie.

Tot zover de inhoud van de startnotitie, die in belangrijke mate bepalend is voor de aard van het onderzoek dat uitgezet gaat worden voor het tot stand komen van deze planstudie. Het thema sociaal maatschappelijke aspecten wordt in deze opsomming als zodanig niet onderscheiden.

Andere beeldbepalende studies

Naast de startnotitie zijn er een aantal richtinggevende studies binnen de projectomgeving die beeldbepalend kunnen zijn voor de status van Belevingswaardenonderzoek.

In de Spankrachtstudie die belangrijke kennis voor de verdere uitwerking van Ruimte voor de rivier zal opleveren worden niet alleen watertechnische thema's uitgewerkt maar ook ruimtelijke, economische, cultuur en ecologische thema's worden in de uitwerking betrokken. Beleving of sociaal maatschappelijke aspecten zijn niet aan de orde.

In het projectplan⁵ (6) dat ten grondslag ligt aan de uitwerking van het totale project wordt bij het 'programma van eisen' voor ruimte voor de rivier evenmin gerept over sociaal maatschappelijke aspecten. De betekenis die bewoners van het gebied kunnen hebben voor de uitwerking van de planstudie komt uitsluitend tot uitdrukking doordat zij als deelnemers aan de klankbordgroep per regio worden genoemd.

⁵ Op 9 mei 2001 vastgesteld door de landelijke stuurgroep; de landelijke projectgroep is aangesteld om dit plan uit te voeren.

Diverse gremia in de projectomgeving

In de gremia binnen het landelijk proces voor Ruimte voor de rivier⁶ (7,8) wordt zelden of nooit gerefereerd aan het perspectief van de gebruikers van een gebied. Een enkele keer wordt wel gerefereerd aan de inbreng van maatschappelijk groeperingen zoals b.v. deelnemers binnen een klankbordgroep of insprekers; ook worden zij wel als communicatiedoelgroep onderscheiden (10,11)

In de regionale gremia⁷ is duidelijk meer betrokkenheid bij burgers te bespeuren (9, 10, 11). De intentie om een constructieve communicatie met publiek aan te gaan is duidelijk aanwezig. Het vergaderschema van de stuurgroep wordt afgestemd op dat van de klankbordgroep. Een afwijkend voorstel vanuit een waterschap wordt serieus benaderd door na te gaan of het in strijd is met de landelijke visie (Spankrachtstudie). Vanuit de Stuurgroep Benedenrivieren wordt aangegeven dat een belangrijk risicopunt een onderschatting van de complexiteit van het regionaal besluitvormingsproces is. Men bedenkt zich niet dat goede kennis van wat er leeft onder burgers van grote waarde kan zijn bij dit besluitvormingsproces.

Bovendien wordt op verschillende aspecten (b.v. aan burgers duidelijk maken dat bovenstrooms, o.a. in Duitsland, ook aan maatregelen gewerkt wordt) het belang van goede communicatie met het publiek aan de orde gesteld. Zelfs in de werkwijze komt dit tot uitdrukking, met een projectscope waarin het regionaal bureau speelruimte t.o.v. landelijk opeist omdat zonder speelruimte de kans op draagvlak anders gering zou zijn. Het belang van goede communicatie wordt op vele fronten onderstreept.

Uit de vergaderingen van de klankbordgroep komen gemeelde signalen uit de maatschappelijke omgeving naar boven die gewoon onderdeel uitmaken van het politieke proces, dat wil zeggen van een andere orde dan kennis van sociaal maatschappelijke aspecten. Bovendien ontstaat er discussie over de deelname van bepaalde belangengroepen die in de ogen van de spreker een belangrijk geluid t.a.v. de natuur kan laten horen, maar in de ogen van de voorzitter een te grote vertegenwoordiging van de het belang zou inhouden.

Zelden is echter sprake van een intentie om kennis van de visie van het publiek/burger te verzamelen. In één vergadering van de projectgroep wordt door iemand zo maar geponeerd dat milieu en natuur momenteel in de belangstelling staan bij de burger.

Gesuggereerd wordt dat hiervan gebruikt gemaakt moet worden. Kennelijk wordt dit als waardevolle informatie gezien.

⁶Gremia op landelijke niveau: de Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren (SDGR) en diens opvolger de Stuurgroep Ruimte voor de rivier (SRvdR), voorgezeten door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en dat wordt voorbereid door het Landelijk Ambtelijk Overleg Ruimte voor de rivier (LAOR),

⁷ Stuurgroep Ruimte voor benedenrivieren, projectgroep Ruimte voor Benedenrivieren

Nooit wordt echter gerefereerd aan het gericht verzamelen van informatie /kennis van de visie /beleving van burgers.

Een ander leidt er toe dat sociaal maatschappelijke aspecten geen status hebben in de uitwerking van het project, het onderzoek dat wordt uitgezet om kennis te genereren ter voorbereiding van te nemen beslissingen. Dit betekent dat het verzamelen van dit type kennis een ad hoc activiteit is, die afhankelijk van de invulling die personen geven aan het project wel of niet positief benaderd wordt.

4.3 Compleetheid van te onderzoeken thema's

Er zijn belangrijke aanwijzingen dat kennis op het gebied van sociaal maatschappelijke aspecten echter wel degelijk een voorwaarde voor het succesvol verlopen van deze m.e.r. is.

Op het eerste gezicht lijkt de opsomming van te onderzoeken thema's, zoals in voorgaande paragraaf gegeven, een vrij compleet beeld te kunnen opleveren van de effecten van voorgenoemen maatregelen voor het studiegebied. Nadere beschouwing van voorgaande hoofdstukken van de startnotitie, en diverse andere documenten (w.o. een risicoanalyse voor het project 'Ruimte voor de rivier', de Watermonitor, het kabinetsstandpunt Ruimte voor de rivier) doen echter vermoeden dat dit geenszins het geval is.

De volgende argumenten kunnen hiervoor uit de 'Startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de Rivier' aangevoerd worden.

In de startnotitie wordt in de probleemstelling van de planstudie aangegeven dat de ruimtelijke maatregelen een zodanige claim bovenop de reeds bestaande druk op de ruimte in het rivierengebied leggen dat deze maatschappelijk gezien op weerstand kunnen rekenen.

In de tweede doelstelling van de planstudie wordt aangegeven dat de ruimtelijke kwaliteit verbeterd moet worden, waardoor het gebied mooier en leefbaarder gemaakt kan worden. In de startnotitie wordt op de term leefbaarder echter uitsluitend ingegaan vanuit het deskundigen perspectief op een groot aantal thema's (zie gesloten bolletjes als opsommingstekens onder 'te onderzoeken thema's volgens de startnotitie').

In de startnotitie wordt gerefereerd aan grote protesten vanuit de bevolking na de eerste dijkverbeteringsprojecten in de zeventiger jaren, die zelfs aanhielden tot in de tachtiger en negentiger jaren. De commissie Boertien moest de nut en noodzaak van de bestaande dijkverbeteringen onderzoeken. De commissie concludeerde dat met de Landschaps- Natuur- en Cultuurhistorische waarden (LNC-waarden) zorgvuldig omgegaan moest worden. Hieraan wordt in de negentiger jaren in verschillende besluiten gevolg gegeven. Ook nu, in de startnotitie voor Ruimte voor de rivier worden de LNC-waarden bij

te onderzoeken thema's genoemd. Waar echter aan voorbijgegaan wordt is dat de rivierverruimende maatregelen die in het kader van ruimte voor de rivier worden voorgesteld een volledige omslag van denken vergen, ook voor gewone gebiedsgebruikers, sterker nog een ware cultuuromslag. Sinds mensenheugenis worden overwegend technische maatregelen (zoals b.v. dijkverbeteringen, bemalen etc.) getroffen om 'droge voeten' te garanderen. Talloze bouwwerken behoren inmiddels tot ons cultureel erfgoed. De geschiedenis toont zelfs ook aan dat veranderingen die ingrijpen op het landschap en het cultureel erfgoed van het rivierenland tot heftige protesten bij de bewoners c.q. gebruikers van het rivierengebied kunnen leiden. Het is derhalve vreemd dat bij het afwegen van maatregelen die diametraal tegenover de tot nu toe gebruikelijke veiligheidsmaatregelen (t.w. ruimte geven aan water) staan, voorbijgegaan wordt aan kennis over de betekenis ervan voor gebiedsgebruikers. Het ligt voor de hand dat een dergelijke omme-zwaai in het denken over veiligheid voor water (ook) bij gebiedsgebruikers onvoorziene reacties, teweeg kan brengen.

In de startnotitie worden kaders gegeven waarbinnen het ontwerpproces zich zal afspelen. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen 'belangrijkste randvoorwaarden' en 'uitgangspunten'. Als een na laatste uitgangspunt (in een rijtje van tien) wordt 'het optimaliseren van maatschappelijk draagvlak voor de alternatieven' genoemd.

Ook in diverse andere actuele documenten kunnen aanwijzingen gevonden worden die er op wijzen dat kennis van sociaal maatschappelijk aspecten van belang is voor het succesvol verlopen van het onderhavige planvormingsproces.

In de risicoanalyse (12) die begin 2002 is uitgevoerd voor 'Ruimte voor de Rivier' wordt een onderschatting van de complexiteit en het tempo van het proces in de regio als één van de risicofactoren benoemd.

In de Watermonitor⁸ (13) die ondermeer een beeld geeft van de manier waarop veiligheid tegen overstromingen en wateroverlast bij burgers en agrariërs leven, wordt geconstateerd dat "zij zullen moeten aanvaarden dat ruimte voor water consequenties kan hebben voor hun directe woon- en leefomgeving."

In het kabinetsstandpunt Ruimte voor de rivier wordt aangegeven dat de sociale situatie van bewoners, eigenaren, pachters, bedrijven e.d. in de planfase integraal meegewogen wordt.

⁸ De Watermonitor wordt in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat door Van Nes Research Management uitgevoerd en heeft tot doel periodiek en op systematische wijze informatie te geven over de kennis, attitudes en opinies van de relevante doelgroepen met betrekking tot het beleidsterrein 'water'. De Watermonitor is nu tweemaal onder burgers en agrariërs uitgevoerd. De Watermonitor heeft in eerste instantie een functie in het kader Waterbeheer 21^{ste} eeuw waarmee Verkeer & Waterstaat uitwerking geeft de nieuwe uitgangspunten in het waterbeleid.

Hierbij moet aangetekend worden dat dit niet garandeert dat informatie bij genoemde groepen verzameld wordt. Er kan hier sprake zijn van een beoordeling over de hoofden van mensen, door deskundigen. In Integrale Verkenningen Benedenvieren wordt gemeld dat dijkverhogingen vaak op maatschappelijke weerstand stuiten

Meer in het algemeen worden binnen Rijkswaterstaat geluiden gehoord die erop wijzen dat er een grotere oriëntatie op de maatschappelijke omgeving aan het ontstaan is. In 'Anders omgaan met water' (14), waarmee het kabinet haar standpunt heeft bepaald voor het Waterbeleid in de 21e eeuw wordt geconstateerd dat burgers en maatschappelijke groeperingen onvoldoende de huidige waterproblematiek herkennen en erkennen. Vaak zijn zij zich niet bewust van mogelijke dreiging. Maatregelen komen daardoor onverwacht en is er geen begrip voor. Het kabinet spreekt de intentie uit burgers bij de besluitvorming rond maatregelen te betrekken, zodat zij hun mening kunnen geven, en meedenken over alternatieve oplossingen. Het kabinet wil burgers inzicht geven in de kans dat de omgeving getroffen wordt door overstromingen of wateroverlast.

Ook in het advies 'In dienst van de democratie'⁹ (15), dat door het kabinet is overgenomen wordt de noodzaak aangegeven dat de overheid haar geloofwaardigheid kan vergroten door zich grondig te verdiepen in de verwachtingen van burgers. Dat vraagt om een actieve overheid, die ook die burgers benadert die niet uit zichzelf contact met de overheid zoeken.

4.4 Aandacht voor maatschappelijke omgeving

In het planvormingsproces rond Ruimte voor de Rivier komt de aandacht voor de maatschappelijke omgeving op verschillende manieren tot uitdrukking. In het communicatieplan voor het project Ruimte voor de rivier (16) wordt geconstateerd dat hier sprake is van een planproces dat tot concrete maatregelen moet leiden. Waren de voorafgaande verkenningstudies Integrale Verkenningen Benedenvieren en Ruimte voor Rijntakken vooral technische van aard, in Ruimte voor de Rivier verschuift het karakter veel meer naar een maatschappelijk besluitvormingsproces. Er wordt een belangrijke rol voor de afstemming met de regio voorzien. Het betekent dat de provincie en andere regionale partijen een zware rol hebben in het bestuurlijke en politieke proces. In de m.e.r. worden wettelijk voorgeschreven inspraakavonden gehouden. Er wordt zwaar ingezet op interactieve planvorming. De LNC-waarden zoals deze indertijd door de Commissie Boertien zijn onderscheiden, zijn inderdaad opgenomen bij de te onderzoeken thema's voor het MER.

Evaluatie

Gegeven de manier waarop de voorgestelde maatregelen kunnen ingrijpen op de woon- en leefwereld van mensen zijn dit terechte uitgangspunten, met andere woorden noodzakelijke ingrediënten voor het succesvol doorlopen van het planvormingsproces voor Ruimte voor

⁹ Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, beter bekend als Commissie Wallage

de Rivier. Het gevolg van deze aanpak is dat de maatschappelijke inbedding van het planvormingsproces eenzijdig gebaseerd is op:

- het ambtelijk en bestuurlijk proces tussen diverse niveaus binnen de overheid;
- de inspraak als wettelijk verplichte onderdeel van de m.e.r.;
- de uitwisseling tussen de projectomgeving en de klankbordgroep waarin allerlei maatschappelijke belangengroeperingen zitting hebben;
- het interactieve planvormingsproces.

De stelling die aan het thema van deze scriptie ten grondslag ligt, geeft echter aan dat deze instrumenten een werkelijk brede inbreng vanuit burgers c.q. gebiedsgebruikers niet kunnen garanderen.

Dat de diverse niveaus binnen de overheid (onder a. genoemd) deze inbreng slechts ten dele kunnen geven, spreekt voor zich. Echter in brede kring, zeker binnen Rijkswaterstaat wordt aangenomen dat de inspraakavonden in de m.e.r., een klankbordgroep en een proces van interactieve planvorming de gewenste maatschappelijke inbedding zeker wel kunnen garanderen. Dat deze gedachte niet geheel juist is blijkt uit een analyse van diverse inspraakprocedures zoals is uitgevoerd in het kader van een afstudeerscriptie aan de Universiteit Twente (17).

In de praktijk blijkt inspraak z'n beperkingen te hebben wat betreft een brede (representatieve) betrokkenheid van bevolking. Van de mogelijkheid tot inspraak wordt vooral door geïnstitutionaliseerde insprekers, zoals belangengroeperingen, diverse overheden veelvuldig gebruik gemaakt. Individuele burgers voelen zich in dit onderdeel van het m.e.r. vaak tekort gedaan. Illustratief in dit verband is de volgende inspraakreactie, afkomstig uit Bewoners Overleg Verkeer in Bunnik op de trajectnota/MER HSL-oost:

"Woongenot. Een ontbrekend woord in uw verhaal. Je kunt in dit land beter een zeldzame hagedis zijn, of een dooie romein in fort Vechten. Dan weet je zeker dat er aan je woongenot niet getornd wordt. Goed, oké hagedissen en monumenten kunnen niet praten, daar moeten anderen voor zorgen. Maar wij kunnen praten wat we willen, brieven sturen, argumenteren maar we eindigen in de kleine lettertjes in een grijs vakje bovenaan pagina 24. De meningen van inwoners van Bunnik. Daarin staat dat we latere ontwerpen mogen beoordelen tegen onze criteria. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de door uzelf opgeroepen participatie van de burger. Het moet toch mogelijk zijn iets toe te voegen."

Gegeven de functie in een m.e.r., geeft inspraak mede input aan de vergelijking van ontwikkelde alternatieven voor een ingreep.

Een ander instrument dat maatschappelijke inbreng reeds bij het ontwikkelen van plannen mogelijk maakt is interactieve (open) planvorming. Hierbij worden plannen samen met betrokkenen van buiten af ontwikkeld. Binnen Rijkswaterstaat wordt deze werkwijze reeds enige tijd op brede schaal toegepast. Interactieve planvorming is een zeer intensief ontwikkelingsproces dat van alle betrokken partijen grote inzet en doorzettingsvermogen vraagt. Van relatieve leken wordt gevraagd zich verregaand te verdiepen in de problematiek. Gedurende

het proces ontwikkelen zij een zekere deskundigheid waardoor de kans bestaat dat de voeling met de 'achterban' waar ze voorstaan naar de achtergrond verdwijnt. Ook voor het proces van interactieve planvorming geldt dat deze weliswaar vanuit de lokale bevolking een nuttige bijdrage kan leveren aan 'gedragen' oplossingen in een ontwerp- en planvormingsproces, maar ook hiervan is bekend dat de deelnemers niet representatief zijn; ze zijn relatief hoog opgeleid, mondiger, machtiger en meer dan gemiddeld geïnteresseerd en geïnformeerd dan niet participanten. Ook voor de deelnemers aan een proces van interactieve planvorming geldt dat zij vaak vertegenwoordiger of lid zijn van een belangenvereniging, met andere woorden erop gericht zullen zijn met name dat belang in het proces naar voren te brengen.

4.5 Conclusie

Zwakke positie voor de integratie van sociaal wetenschappelijke informatie in het planvormingsproces.

Eén en ander leidt ertoe dat in het planvormingsproces rond 'Ruimte voor de rivier' weliswaar ruim aandacht wordt gegeven aan betrokkenheid van de regio en lokale partijen, maar dat deze inspanningen een werkelijk brede (lees: representatieve) inbreng vanuit de bevolking niet kan garanderen. Zowel voor inspraak, de klankbordgroep als interactieve planvorming geldt dat deze middelen namelijk berusten op eigen initiatief van mensen. Ook in het rapport van de Commissie Wallage wordt op basis van onderzoek¹⁰ geconstateerd dat lang niet iedereen (lees: alle burgers) behoefte hebben om te participeren in beleidsvorming, en dat bepaalde groepen van de samenleving zich daar bij voorbaat van afsluiten.

Bovenstaand is ook geconstateerd dat de onderzoeksthema's zoals deze in de startnotitie voor het MER zijn genoemd, deze garantie evenmin kunnen geven.

De conclusie dat het planvormingsproces Ruimte voor de Rivier een essentieel kennisonderdeel dreigt te missen, lijkt hiermee aangetoond.

Verschil in aanpak

Binnen het Project Ruimte voor de Rivier doet zich de situatie voor dat één startnotitie verschenen is omdat er één MER in het kader van de Planologische Kernbeslissing voorbereid moet worden. Hierin worden, zoals eerder geconstateerd, sociaal maatschappelijke aspecten niet als te onderzoeken thema onderscheiden. De maatschappelijke inbedding van de plannen wordt weliswaar van groot belang geacht, daartoe lijkt echter geen kennis van sociaal maatschappelijke aspecten vergaard te worden, maar wordt ingezet op het ambtelijk en bestuurlijk proces tussen diverse lagen binnen de overheid, de formele inspraak, een klankbordgroep en interactieve planvorming.

Desalniettemin verschilt de aanpak binnen de beide regionale projectbureaus ten aanzien van de maatschappelijke inbedding. De oorzaak daarvoor kan voor een deel gezocht worden in een verschillend abstractieniveau in de manier waarop de problematiek binnen de beide regio's speelt. Binnen het projectbureau Benedenrivieren wordt

¹⁰ Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie, uitgevoerd door Motivaction, april 2001

gewerkt aan een beperkt aantal concrete beleidsmaatregelen. Binnen het projectbureau Bovenrivieren is de aard van de problematiek niet alleen veel abstracter; er zijn hier ook aanzienlijk meer maatregelen in discussie. Voor een ander deel lijkt echter ook sprake van een andere houding ten aanzien van 'inbreng van de burger'.

Ondanks het feit dat onderzoek naar sociaal maatschappelijke aspecten tot nu toe op landelijk niveau geen formele status heeft binnen 'Ruimte voor de rivier' heeft het projectbureau Benedenrivieren onlangs besloten een belevingswaardenonderzoek te laten uitvoeren ter ondersteuning van zowel de inhoudelijke invulling van het beoordelingskader van de MER als van het proces in de regio. Hoewel dit besluit is genomen blijkt in de praktijk nu al dat medewerkers het lastig vinden de resultaten die het belevingswaardenonderzoek zullen gaan opleveren een plek te geven. Zij kunnen zich nauwelijks een voorstelling maken van de manier waarop deze kennis geïntegreerd kan gaan worden.

Binnen het projectbureau Bovenrivieren is men nog niet zover. Binnenkort gaan gesprekken plaatsvinden op welke manier hier toch onderzoek naar sociaal maatschappelijke aspecten gedaan kan worden. Gegeven dit verschil in aanpak richt dit advies zich op de eerste plaats op de integratie van sociaal wetenschappelijk informatie (lees: belevingswaardenonderzoek) in de planstudie voor Benedenrivieren. Door het verschil in aanpak is er nog slechts een beperkt beeld van de mogelijkheden voor inpassing specifiek binnen de planstudie voor Bovenrivieren. Daarnaast zal het advies betrekking hebben op het landelijk projectbureau en Rijkswaterstaat als geheel.

5. Toepassing van Belevingswaardenonderzoek binnen Ruimte voor de rivier

5.1 Inleiding

Om een advies te ontwikkelen ten aanzien van de toepassing (integratie) van Belevingswaardenonderzoek in het planvormingsproces van Ruimte voor de rivier heeft de schrijver van deze scriptie zich laten inspireren door het gedachtegoed zoals dat wordt gepresenteerd in 'Implementeren, het speelveld in de praktijk' (18).

Onderstaand wordt eerst aangegeven welke toegevoegde waarde Belevingswaardenonderzoek heeft voor het project Ruimte voor de rivier. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het beoogd resultaat van de integratie van Belevingswaardenonderzoek, de spelers en sleutelfiguren die hierbij een rol spelen, de implementatiestrategie die hiervoor gekozen zou kunnen worden en activiteiten die daarbinnen passen.

5.2 Inzet van Belevingswaardenonderzoek als probleemoplossing

Voorgaand is onderbouwd waarom Belevingswaardenonderzoek uitgevoerd zou moeten worden binnen het project 'Ruimte voor de rivier'. Een belangrijke vraag om tot een adequate toepassing van de resultaten van belevingswaardenonderzoek te komen is welk risico de projectorganisatie loopt als het geen belevingswaardenonderzoek zou uit voeren. Hiermee wordt duidelijk wat de noodzaak is van kennis over sociaal maatschappelijke aspecten voor het succesvol afronden van dit planvormingsproces.

In de probleemanalyse is reeds gerefereerd aan de risicoanalyse die in het kader van Ruimte voor de rivier begin 2002 is gemaakt. Hierin wordt een onderschatting van de complexiteit en het tempo van de regionale besluitvorming als een van de risicofactoren genoemd. Kennis van de beleving van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving kan worden ingezet om dit proces beter te sturen. 'Het geeft een breder beeld op de problematiek, waardoor niet alleen betrokken ambtenaren bij de provincie, gemeenten en waterschappen, maar ook bestuurders binnen de regio een genuanceerder beeld van gevolgen van ingrepen kunnen ontwikkelen. Uit het eerdergenoemde artikel in KenMERken (bijlage 3) over het proces rond de MER voor een opslaglocatie voor de zoute baggerspecie in Noord Holland blijkt dat de resultaten van Belevingswaardenonderzoek deze functie kunnen vervullen. Het volgende citaat illustreert dit:

'Een belevingswaardenonderzoek schetst een beeld van wat een ingreep betekent voor de omgeving. Zo'n beeld is nuttig voor jezelf, als ambtenaar, maar vooral ook voor de politieke bestuurders: "Als u op basis van een technische studie kiest voor deze oplossing, dan kunt u rekenen op die en die reacties van de bevolking". In de komende periode gaan de bestuurders besluiten nemen. In de stuurgroep zitten onder anderen

de milieu-wethouders van de betrokken gemeenten. Die gaan straks allemaal bekijken – daar ben ik vast van overtuigd – hoe er in het belevingswaardenonderzoek gereageerd is op de locaties die zich op hun grondgebied bevinden. Want dat is informatie van het publiek, van het volk, dat elke vier jaar naar de stembus gaat.'

Ook richting maatschappelijke belangengroeperingen kunnen de resultaten van belevingswaardenonderzoek een belangrijke functie vervullen voor de verbreding van de discussie die zich daarin afspeelt. Ook hier gebruiken we weer een citaat uit het eerder genoemde artikel in KenMERken ter illustratie.

De vraag is dan: heb je aan zo'n klankbordgroep niet genoeg om greep te krijgen op belevingswaarden? Schaap: 'Nee, toch niet. De maatschappelijke klankbordgroep is zeer waardevol, en het ziet ernaar uit dat we in goed overleg een acceptabel eindresultaat gaan bereiken. Maar in een klankbordgroep heb je te maken met een beperkt aantal personen: vijftien vertegenwoordigers van belangengroeperingen die het gehele traject meelopen. Die mensen hebben aan het begin al een bepaald beeld, ze nemen een standpunt in, ze horen ook andere standpunten aan. En wat zijn nou vijftien mensen voor zo'n heel gebied? Met een belevingswaardenonderzoek maak je het beeld veel breder. En representatiever, want via een belevingswaardenonderzoek vernemen je ook de mening van mensen die je om praktische redenen niet in een klankbordgroep kunt uitnodigen. In dit geval bijvoorbeeld de recreanten. Een belevingswaardenonderzoek biedt je de mogelijkheid 's zomers het strand op te gaan en ter plekke mensen te interviewen.

Deze kenmerken van Belevingswaardenonderzoek om standpunten en visies te verbreden en nuanceren geeft de projectorganisatie een instrument in handen om het proces in de regio niet alleen inhoudelijk te beïnvloeden (nuanceren en verbreden), maar ook om vertrouwen op te bouwen dat men werkelijk de intentie heeft voor de regio met goede oplossingen te komen (geloofwaardigheid als gesprekspartner). Denk hierbij ook aan het eerder genoemde advies van de Commissie Wallage, ook hier wordt onderzoek bij burgers aangehaald als middel om de geloofwaardigheid van de overheid te vergroten.

De vertegenwoordigers van de belangenorganisaties in de klankbordgroep krijgen op deze manier een bredere basis aangereikt. Het geeft deze ambtenaren, bestuurders en andere belanghebbenden in de regio een indruk van wat er onder de mensen leeft, zodat zij een genuanceerde kijk op de problematiek kunnen ontwikkelen.

In het interactieve planvormingsproces kan Belevingswaardenonderzoek de vertegenwoordigers van diverse belangenorganisaties inspireren voor de ontwerpessies die zullen worden gehouden. Deze ontwerpers kunnen zich (net als de deelnemers aan het interactieve planvormingsproces) door de resultaten van het belevingswaardenonderzoek laten inspireren voor het ontwerpen van maatregelen op zich, maar ook voor het ontwikkelen van

compenserende of mitigerende maatregelen¹¹ (19). Hierdoor wordt ook de geloofwaardigheid van keuzes die de ontwerpers van de maatregelen maken positief beïnvloed.

De primaire aanleiding voor de toepassing van belevingswaardenonderzoek binnen Ruimte voor de rivier de onderzoeksthema's zoals deze in het beoordelingskader voor de effectbeoordeling in het MER worden opgenomen te completeren. Dit mag niet onvermeld blijven. In de probleemanalyse is hier al ruimschoots aan gerefereerd. Door onderzoek naar sociaal maatschappelijke aspecten in het beoordelingskader voor de effectenstudie in het MER op te nemen wordt inhoudelijk recht gedaan aan de grote invloed die sommige ruimtelijke maatregelen kunnen hebben op de gebruiksfuncties van het studiegebied. Het perspectief van de burgers kan een geheel andere kijk op plannen geven juist omdat de uitgangspunten van het nieuwe veiligheidsbeleid zo anders zijn dan wat eeuwenlang gebruik was in ons land (een cultuuromslag van vechten tegen het water naar leven met het water).

Het is evident dat de betekenis van de resultaten van het belevingswaardenonderzoek voor de verdere invulling van het communicatieproces, juist omdat sprake is van een omslag van een eeuwenoud veiligheidsdenken naar een nieuw veiligheidsconcept groot is.

¹¹ Onlangs is zelfs in het kader van de herinrichting van *gesaneerde oeverlocalties langs de Hollandse IJssel* op beperkte schaal belevingswaardenonderzoek uitgevoerd als input voor een ontwerpatelier met vertegenwoordigers van betrokken waterschappen, gemeenten, provincie, belangengroeperingen en Rijkswaterstaten.

6. Advies

6.1 Inleiding

Binnen het projectbureau Benedenrivieren bestaat, zoals eerder al aangegeven een gunstig klimaat ten aanzien van Belevingswaardenonderzoek. De intentie om dit onderzoek uit te voeren is immers reeds uitgesproken. Het is echter 'slechts' een eerste voorwaarde. Het Belevingswaardenonderzoek moet zich nog wel bewijzen. In dit laatste hoofdstuk wordt een advies gegeven om de resultaten van Belevingswaardenonderzoek zo optimaal mogelijk tot z'n recht te laten komen. Daarnaast wordt ingegaan op de toepassing van Belevingswaardenonderzoek binnen Ruimte voor Bovenrivieren, het landelijk project Ruimte voor de rivier en Rijkswaterstaat als geheel. Het ultieme doel (implementatiesultaat) is dat de kennis van sociaal maatschappelijke aspecten een vanzelfsprekend onderdeel uitmaken van de werkwijze van Rijkswaterstaat.

In het advies wordt eerst aangegeven welk resultaat wordt beoogd, de spelers en sleutelfiguren hierin, de implementatiestrategie die wordt gekozen en tot slot de activiteiten die hierin een plaats hebben.

6.2 Beoogd resultaat

Het beoogd resultaat van het advies wordt als volgt omschreven:

Ten aanzien van het project

Gegeven de voorname functie voor de inhoudelijke uitvoering van het planvormingsproces, dient de integratie van de kennis op basis van Belevingswaardenonderzoek op de eerste plaats binnen de beide regionale projectbureaus adequaat bewerkstelligd te worden.

Rond *Ruimte voor Benedenrivieren* wordt beoogd dat de kennis die op basis van Belevingswaardenonderzoek vanuit het perspectief van burgers wordt aangeleverd een positieve bijdrage levert aan het besluitvormingsproces. Dat burgers zich herkennen in de beslissingen die worden genomen aangaande de inrichting van hun eigen woon- en leefomgeving. Voorwaarde hiervoor is dat medewerkers binnen de projectorganisatie de informatie vanuit burgers als waardevol zien, sterker nog als noodzakelijk om een planvormingsproces tot een goed einde te brengen.

Dit betekent dat het project niet eindigt met het opleveren van de effectenstudie voor sociaal maatschappelijke aspecten maar pas als de besluitvorming is afgerond en burgers zich daarin blijven te herkennen.

Het resultaat dat voor *Ruimte voor Bovenrivieren* wordt beoogd, is, gegeven de situatie binnen dit deel van het project, in eerste instantie vrijblijvender geformuleerd dan voor het project Benedenrivieren. In het project Bovenrivieren wordt beoogd om, in dialoog met sleutelfiguren, een adequate toepassing van Belevingswaardenonderzoek te ontwerpen (en dat vervolgens uiteraard besloten wordt

ook voor dit deel van het project Belevingswaardenonderzoek uit te voeren).

De opzet van dit onderzoek en de timing hiervan zal waarschijnlijk afwijken van het project Benedenrivieren. Vooropstaat dat de onderzoeksresultaten zodanig van aard zijn dat deze daadwerkelijk een bijdrage zullen kunnen gaan leveren aan een betere (lees: voor burgers een beter herkenbare) invulling van het planproces en de besluitvorming die daarop volgt. Pas in tweede instantie wordt een projectresultaat beoogd zoals benoemd voor het project Benedenrivieren.

Wat betreft de *landelijke projectorganisatie* wordt het beoogd resultaat relatief bescheiden geformuleerd. De reden hiervan is vooral gelegen in de functie die het landelijk projectbureau heeft binnen de projectuitvoering, te weten het bewaken van de samenhang en de kaders van het totale project. De projectorganisatie dient de meerwaarde van de kennis op basis van Belevingswaardenonderzoek te onderschrijven en te ondersteunen, zodanig dat die visie van burgers op landelijk niveau in de besluitvorming serieus meegewogen wordt.

Ten aanzien van Rijkswaterstaat als organisatie (implementatieresultaat)

Voor Rijkswaterstaat als organisatie wordt beoogd dat door de toepassing van deze kennis in projecten de meerwaarde/noodzaak van belevingswaardenonderzoek wordt onderkend en bovendien niet (meer) getwijfeld wordt aan de professionaliteit van kennis die het resultaat is van sociaal wetenschappelijk onderzoek en meer in het bijzonder Belevingswaardenonderzoek.

Dit stelt Rijkswaterstaat als (zelfstandige) organisatie in staat invulling te geven aan de doelstelling als publieksgerichte dienstverlener. De implementatie van Belevingswaardenonderzoek in projecten zou er toe moeten kunnen leiden dat een positieve bijdrage geleverd wordt aan Rijkswaterstaat als publieksvriendelijke organisatie.

Ook wordt tegemoet gekomen aan de kabinetsreactie (20) op het rapport 'In Dienst van de Overheid' (van de Commissie Wallage) dat door de 2e kamer werd overgenomen, waarin *'zich grondig verdiepen in de verwachtingen van burgers'* wordt benoemd als een middel om de geloofwaardigheid van de overheid te vergroten. *'Dat vraagt om een actieve overheid, die ook die burgers benadert die niet uit zichzelf contact met de overheid zoeken.'*, aldus genoemd rapport.

6.3 Spelers en sleutelfiguren

Wat betreft de doelgroepen die een rol spelen bij het bereiken van het (project)resultaat zoals beoogd, wordt eveneens onderscheid gemaakt naar de beide regionale projectbureaus, de landelijke projectorganisatie en Rijkswaterstaat als organisatie. De volgende spelers en sleutelfiguren worden voor het bereiken van het beoogd resultaat relevant gevonden.

Benedenrivieren

- projectmedewerkers (incl. de clustermanagers): dat zij begrijpen wat Belevingswaardenonderzoek is, en de noodzaak van deze kennis voor een goede invulling van het planvormingproces accepteren. Dit geldt vooral voor projectmedewerkers die de kennis uit het Belevingswaardenonderzoek zouden moeten toepassen (b.v. degenen die de maatregel(pakket)ten ontwerpen, het beoordelingskader opstellen, het MER schrijven en die met communicatie bezig zijn),
- de clustermanager van het proces in de regio (het cluster binnen projectbureau Benedenrivieren waar Belevingswaardenonderzoek ondervalt) en de projectmanager: idem, maar bovendien dienen zij als ambassadeur van belevingswaardenonderzoek binnen de projectomgeving op te kunnen treden en bereid te zijn budget hiervoor vrij te maken c.q. daarvoor te pleiten, (mede) te behartigen dat de kennis uit belevingswaardenonderzoek gebruikt wordt in het planvormingproces;
- de leden van de procesgroep, de projectgroep en de stuurgroep: begrijpen wat de meerwaarde van Belevingswaardenonderzoek is en de noodzaak van deze kennis voor een goed verloop van het planvormingproces accepteren.

Bovenrivieren

Gegeven het vrijblijvende resultaat dat in eerste instantie beoogd wordt binnen dit projectbureau is het van belang de communicatieadviseur (die als contactpersoon optreedt), de projectmanager en de managers van de riviertakken te overtuigen van de meerwaarden die Belevingswaardenonderzoek kan hebben voor het project Ruimte voor Bovenrivieren. In dialoog met deze personen zal de basis gelegd moeten worden voor een globale opzet. In tweede instantie, als de uitvoering van het Belevingswaardenonderzoek is zeker gesteld, zal een soortgelijke benoeming van spelers en sleutelfiguren benoemd worden als bovenstaand voor het project Benedenrivieren is aangegeven.

Landelijk

Voor het landelijk projectbureau is een bescheiden beoogd resultaat geformuleerd. De projectdirecteur en de projectsecretaris van Ruimte voor de rivier dienen te begrijpen wat Belevingswaardenonderzoek is, en de noodzaak van deze kennis voor een goede invulling van het planvormingproces te accepteren. Bovendien dienen zij als ambassadeur van Belevingswaardenonderzoek te kunnen optreden op het landelijk niveau, zowel binnen de projectorganisatie als richting de stuurgroep en Rijkswaterstaat als organisatie.

De communicatieadviseur van Ruimte voor de rivier dient te begrijpen wat belevingswaardenonderzoek is en accepteren wat de waarde van kennis over sociaal maatschappelijke aspecten is om het totale proces goed te laten verlopen. Ook de leden van de stuurgroep zullen moeten begrijpen wat de meerwaarde van Belevingswaardenonderzoek is en de noodzaak van dit type kennis voor besluitvorming onderschrijven.

Rijkswaterstaat als organisatie

Sleutelfiguren binnen Rijkswaterstaat die voor het beklijven van de bijdrage die Belevingswaardenonderzoek heeft geleverd aan het planvormingsproces rond Ruimte voor Benedenrivieren van belang zijn hebben:

- een verantwoordelijkheid bij het tot stand brengen van de verzelfstandiging van Rijkswaterstaat (agentschapvorming). Het gaat in de eerste plaats om de directeur verzelfstandiging en de directeur Kennis. Voor hen zal Ruimte voor de rivier, en in het bijzonder Benedenrivieren een case moeten zijn waarin gedemonstreerd wordt wat de meerwaarde van Belevingswaardenonderzoek is voor het succesvol verlopen van een planvormingsproces. Deze case kan een functie hebben als inspiratiebron om verder vorm te geven aan Rijkswaterstaat als publieksvriendelijke dienstverlener.
- behoren tot de top van het Directoraat Generaal Water, die verantwoordelijk is voor het veiligheidsbeleid. Het gaat op de eerste plaats om de DG Water en de directeur Water.

Duidelijk is nu wat bij wie bereikt moet worden, maar hoe kan dat tot stand gebracht worden?

6.4 Keuze van implementatiestrategie

In 'Implementeren, Het speelveld in de praktijk' (14) worden vier strategieën voor implementatie onderscheiden. Voor de onderbouwing van het advies voor de integratie van Belevingswaardenonderzoek in het planvormingsproces 'Ruimte voor Benedenrivieren' wordt gebruik gemaakt van de vormgevingsstrategie. Alleen de contouren van de veranderingen zijn nog maar bekend. Er is wel een richting bepaald, maar hoe de nieuwe situatie er exact uit zal zien, wat de concrete resultaten zijn en welke impact dat heeft op de organisatie, is onduidelijk. Het doen is belangrijk. Het is meer dan uitvoeren, het is ontwerpen, er moet iets ontstaan. Het is voor de organisatie ook ongewoon om te doen. Het is anders dan anders, waarbij de inhoud – het maken – de hoofdrol speelt. Op voorhand is er geen weerstand tegen de verandering, maar er is wel onzekerheid en twijfel.

Het kernfacet van de vormgevingsstrategie is *het ontwerpen en inrichten*. In een dergelijke situatie is het belangrijk de scope en afbakening duidelijk voor ogen te hebben. Voorgaand is dit onder beoogd resultaat reeds aangegeven.

6.5 Activiteiten

In navolging van de definitie van het beoogd resultaat en de opsomming van spelers en sleutelfiguren wordt bij de beschrijving van te ontplooiën activiteiten onderscheid gemaakt naar de projectorganisatie en Rijkswaterstaat als organisatie. Deze activiteiten zijn ontwikkeld in de wetenschap dat het merendeel van de projectbetrokkenen in meerdere of mindere mate onwennig staan tegenover de aard van de informatie die sociaal wetenschappelijk onderzoek oplevert. Het gevolg hiervan is dat voorgestelde activiteiten soms 'open deuren' lijken. Voorkomen moet worden dat binnen het project het Belevingswaardenonderzoek als een 'losstaande activiteit' gezien gaat worden. Met andere woorden er moeten zoveel mogelijk 'aanhaakpunten' gezocht worden. Om een en ander zo

concreet mogelijk te maken wordt veelvuldig met voorbeelden gewerkt. Activiteiten die worden genoemd zijn niet zaligmakend. Omstandigheden kunnen zodanig veranderen dat andere activiteiten of een andere invulling een beter resultaat kunnen opleveren. Dit betekent dat het ontwikkelen van activiteiten een dynamisch proces is van ontwikkelen en (her)inrichten.

Benedenrivieren (na het besluit tot het uitvoeren van Belevingswaardenonderzoek kan dit ook gelden voor Bovenrivieren)

- De opzet van het onderzoek zal in nauwe samenspraak met de projectorganisatie tot stand komen. Op logische momenten worden terugkoppelmomenten ingelast zodat de verwachtingen van de gebruikers blijven sporen met de resultaten die het Belevingswaardenonderzoek zal opleveren. Dit (lijkt een open deur maar) is vooral van belang omdat bij aanvang de studie een aantal belangrijke uitgangspunten voor de opzet nog uiterst vaag waren en medewerkers bovendien onwennig zijn ten aanzien van de toepassing. Denk hierbij aan de begrenzing van het studiegebied en de accenten die daarbinnen gelegd moeten worden, afgestemd op gevoeligheden die leven, het in kaart brengen van belangen en gebruiksfuncties.
- De planning van de onderscheiden fasen van het onderzoek dient nauw aan te sluiten bij de fasering van het planvormingsproces. Dit lijkt eveneens een open deur maar gezien de afwijkende timing van Belevingswaardenonderzoek van groot belang voor de integratie van de onderzoeksresultaten. Denk bijvoorbeeld aan de bijdragen die belevingswaardenonderzoek aan het beoordelingskader levert, de functie van belevingswaardenonderzoek als inspiratiebron voor het ontwerpproces van maatregelen, en de input die (met name het verkennend) Belevingswaardenonderzoek levert aan de invulling van de communicatie. Het betekent ook dat besluitvorming over het uitvoeren van Belevingswaardenonderzoek relatief vroeg in het proces moet plaatsvinden, zodat een tijdig start gemaakt kan worden.
- Nauw overleg met de medewerkers die bepaalde resultaten van belevingswaardenonderzoek kunnen toepassen (b.v. in het beoordelingskader, bij het ontwerpen van maatregelen, met betrekking tot de communicatie) over de vorm (presentatievorm, verwoording, betekenis van belevingswaarden op een specifieke locatie), die hier-voor het meest geschikt is of de locatiespecifieke inhoud van een gevonden belevingswaarde. De belevingswaarden die het onderzoek oplevert zullen bijvoorbeeld gedeeltelijk overlappen met criteria die reeds voor andere onderzoeksthema's zijn benoemd, er zullen wellicht ook nieuwe beoordelingscriteria aan gedragen worden, waarvoor eventueel nieuw onderzoek uitgezet moet worden. Als deze afstemming niet goed gebeurt, ontstaat niet alleen miscommunicatie maar ook vertraging van de effectenstudie voor beleving omdat het betreffende effectonderzoek dan te elfder ure nog gedaan moet worden. Om de toepassing van de resultaten uit Belevingswaardenonderzoek bij het ontwerpen van maatregelen te bevorderen kan bijvoorbeeld een workshop georganiseerd worden waarbij de gevonden belevingswaarden als uitgangspunt genomen worden. Deelnemers kunnen gezocht

worden binnen de projectorganisatie, maar ook bij betrokken externe partijen (waterschappen, gemeenten, maatschappelijke belangenorganisaties. Een dergelijke activiteit zal een positief effect hebben voor het draagvlak van maatregelen.

- De resultaten van het belevingswaardenonderzoek dienen *periodiek terug te keren op de agenda* van de klankbordgroep, de project-groep, de stuurgroep en de procesgroep. Afhankelijk van de functie van de betreffende gremia binnen de organisatie rond het project dient een instrument gekozen worden om de implicaties van onderzoeksresultaten 'te laten spreken'. In de klankbordgroep kan op geschikte momenten een presentatie van nieuwe onderzoeksresultaten gegeven worden en de manier waarop deze worden toegepast binnen het project. Hiermee wordt een positieve bijdrage aan de geloofwaardigheid van de projectorganisatie beoogd. Door de stuurgroep kennis te laten nemen van de onderzoeksresultaten wordt hen een inspiratiebron vanuit het perspectief van gewone burgers aangereikt, de mensen door wie zij eens in de vier jaar gekozen worden.

Communicatie is een sleutelwoord in dit advies. Binnen de projectorganisatie Ruimte voor Benedenrivieren bestaat weliswaar een gunstig klimaat voor het uitvoeren van Belevingswaardenonderzoek maar men is ook onwennig wat betreft de toepassing van de resultaten van het onderzoek. Het is van belang het resultaat van de activiteiten die onderstaand worden voorgesteld te monitoren, voortdurend na te gaan of er aanleiding bestaat aanpassingen te doen ten aanzien van de eisen, verwachtingen en/of resultaten.

Genoemde activiteiten vergen een aanzienlijke tijdsinvestering. Het zal nodig zijn hiervoor budget en een geschikte personele bezetting vrij te maken. Niet alleen gedegen onderzoekers zijn nodig maar juist ook mensen die in staat zijn een brug te slaan tussen techniek en kennis van sociaal wetenschappelijke aard.

Bovenrivieren

Met het projectbureau Bovenrivieren zal eerst de aard van de problematiek met betrekking tot sociaal maatschappelijke aspecten besproken moeten worden en het abstractieniveau van te leveren onderzoeksresultaten vastgesteld moeten worden. Vervolgens kan in nauw overleg een globale onderzoeksopzet ontworpen worden. Nadat een positief besluit tot uitvoering van Belevingswaardenonderzoek is genomen zijn activiteiten zoals bovenstaand voor Benedenrivieren genoemd aan de orde.

Landelijk

Ook op dit niveau dient de voortgang en de resultaten van het belevingswaardenonderzoek regelmatig op de agenda te staan, zodanig dat dit type kennis gaat 'leven'. Gegeven de functie binnen de projectorganisatie en de fysieke plaats binnen het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat, is het landelijk projectbureau de eerst verantwoordelijke het projectresultaat van Ruimte voor de rivier binnen Rijkswaterstaat als organisatie doeltreffend te communiceren.

Rijkswaterstaat als organisatie

Uiteraard staat de gang van zaken binnen het Project Ruimte voor de rivier niet op zich. In feite is dit project slechts exemplarisch voor de situatie meer in het algemeen voor planvormingprojecten binnen

Rijkswaterstaat. Gezien het feit dat Rijkswaterstaat in het kader van de verzelfstandiging per 1 januari 2005 de wens heeft geuit een publieksvriendelijke organisatie te willen zijn, zal daaraan in de uitvoering van projecten ook invulling gegeven moeten worden. Naast andere instrumenten vormt Belevingswaardenonderzoek een manier om hieraan invulling te geven. Binnen de organisatie dienen hiertoe de nodige voorwaarden gecreëerd te worden. Zonder de pretentie te hebben volledig of uitputtend te zijn noemen we het volgende:

- In documenten die ten grondslag liggen aan een project, zoals de opdrachtformulering, het programma van eisen, de start-notitie dient aan sociaal maatschappelijk aspecten status verleend te worden, door ze te vermelden als te vergaren kennis of voorwaarde. Iets in de trant van 'er dient rekening gehouden te worden met het perspectief dat burgers zelf hebben m.b.t. de kwaliteit van hun eigen woon- en leefomgeving', of kennis van sociaal maatschappelijke aspecten dienen onderdeel uit te maken van de beleidsontwikkeling. Het doel is om een situatie te creëren waardoor men niet meer 'om Belevingswaardenonderzoek heen kan'. Uiteraard moeten hiervoor ook benodigd budget beschikbaar gesteld te worden. Het betekent dat kennis over het perspectief van burgers verplicht gesteld moet worden voor het ontwikkelen van beleid, het uitvoeren van projecten.
- Het perspectief van burgers dient onderdeel uit te maken van de besluitvormingsstructuur, men dient zich op z'n minst de vraag te stellen wat de betekenis van een bepaalde beslissing of beleid in voor burgers, hierover op gedegen wijze kennis te verzamelen, en vervolgens als overweging mee te nemen in de besluitvorming.
- Medewerkers in alle lagen van de organisatie dienen een oriëntatie op het perspectief van burgers te ontwikkelen en dit een integraal onderdeel laten zijn in hun manier van werken. Dit betekent dat zij minder naar binnen gericht moet zijn', meer van 'buiten naar binnen moeten leren denken/werken en daarmee ook de noodzaak van sociaal maatschappelijk kennis inzien.
- Binnen de organisatie dienen specifieke personen (sociologen, psychologen, bestuurskundigen e.d.) werkzaam te zijn die in staat zijn de voorwaarden zoals ze bovenstaand genoemd worden te realiseren, d.w.z. zodanig concreet te maken dat daarmee een 'brug geslagen wordt tussen techniek en publiek.

Deze laatstgenoemde aanbevolen activiteiten sluiten goed aan bij soortgelijke aanbevelingen die in het plan van aanpak voor de Agentschapvorming van Rijkswaterstaat worden genoemd.

'Om goede producten aan de samenleving te kunnen blijven leveren, moet Rijkswaterstaat nog meer met het gezicht naar maatschappelijke partners, gebruikers en andere belanghebbenden gaan staan, en zo omgaan met hun wensen dat voor de samenle-

ving als geheel de grootst mogelijke toegevoegde waarde wordt geleverd.'

En als subdoelstelling hieronder is o.a. geformuleerd:

'Rijkswaterstaters vinden het gewoon om de tevredenheid van opdrachtgevers, gebruikers en overige belanghebbenden te meten en te streven naar een steeds hogere servicekwaliteit van de dienstverlening.'

Geraadpleegde literatuur

- (1) Sociale Aspecten in m.e.r.-studies, Project Methodeontwikkeling Belevingswaardenonderzoek, P. Schepers en S. Hermsen, 2002, Utrecht, Bouwdienst Rijkswaterstaat, 2001, (concept)
- (2) Werkplan Regionaal projectbureau Benedenrivieren, 2002 (concept)
- (3) Kabinetsstandpunt Ruimte voor de rivier, 2000
- (4) Een bruikbaar perspectief Leidraad Belevingswaardenonderzoek H2 en H3, Utrecht Bouwdienst Rijkswaterstaat, 2002, in prep.
- (5) Startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de rivier, 2002 (concept)
- (6) Projectplan Planfase 'Ruimte voor de rivier', 2001
- (7) Verslagen Landelijke Ambtelijk overleg 'Ruimte voor de rivier' (4/9/2001, 29/11/2001, 25/2/2002)
- (8) Verslagen Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren / Stuurgroep Ruimte voor de rivier (9/5/2001, 31/10/2001, 13/2/2002)
- (9) Verslagen Stuurgroep Ruimte voor Benedenrivieren (24/10/2001, 20/2/2002)
- (10) Verslagen projectgroep Ruimte voor Benedenrivieren (9/10/2001, 28/11/2001, 7/2/2002)
- (11) Verslag klankbordgroep Ruimte voor Benedenrivieren
- (12) Managementsamenvatting Ruimte voor de rivier RIS-MAN-analyse PKB deel 1
- (13) Watermonitor, Van Nes Research Management, 2002
- (14) Anders omgaan met water, 2000
- (15) In dienst van de democratie, Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage), Sdu Uitgevers, Den Haag, augustus 2001
- (16) Communicatieplan Project 'Ruimte voor de Rivier', Landelijk Projectbureau Ruimte voor de Rivier, 2002

-
- (17) Kwaliteit van milieueffectrapportage door de bril van de burger; een onderzoek naar kwaliteitskenmerken van m.e.r. vanuit het gezichtspunt van mensen die in hun woon- of leefomgeving geconfronteerd worden met een m.e.r.-plichtig besluit., Project Methodeontwikkeling Belevingswaardenonderzoek, A. Rodenhuis, Utrecht, Bouwdienst Rijkswaterstaat, 2001
 - (18) Implementeren Het speelveld in de praktijk, Lambert Pater, Saskia Roest, Sylvia Dubbeldam, Mario Verweijen, Uitgeverij Lemma B.V, Utrecht, 2001
 - (19) De beleving van de Baai van Krimpen en Loswal 3, Verkennend Belevingswaardenonderzoek, verslag workshop inrichtingsvoorstellen, Ergo, Amsterdam 2001
 - (20) Kabinetsreactie op het rapport: 'In dienst van de democratie'. Rijksvoorlichtingsdienst januari 2002, 26 387, nr. 12
 - (21) Plan van Aanpak Agentschapvorming Rijkswaterstaat (versie 6/3/2002)

Definities

Sociaal wetenschappelijk informatie

Dit betreft informatie die verkregen is op basis van sociaal wetenschappelijk onderzoek Volgens Van Dale betreffende de sociale wetenschappen (in enge zin) de disciplines psychologie, sociologie, pedagogiek en antropologie.

Ruimtelijke kwaliteit

In de startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de rivier wordt dit begrip als volgt omschreven:

Ruimtelijke kwaliteit speelt een rol bij besluiten over de ruimtelijke bestemming, de inrichting en het beheer van gebieden. Bij de besluitvorming over de bestemming van gebieden worden integrale afwegingen gemaakt tussen ruimteclaims op basis van een ruimtelijk samenhangende visie op het betreffende gebied. Kan ruimte voor water worden gecombineerd met landbouw, met natuur, met stedelijke ontwikkelingen? Het beheer van Ruimte voor de Rivier-gebieden moet zich niet alleen richten op het in stand houden van het waterbergend of -afvoerend vermogen, maar zal ook de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten in stand moeten houden en waar mogelijk verbeteren. Gedacht kan worden aan bepaalde natuurdoeltypen, voorzieningen voor recreatieve ontsluiting van het gebied, cultuurhistorisch van belang zijnde elementen en structuren.

Milieu-effectrapport (MER)

Een MER moet gemaakt worden voordat een besluit wordt genomen waarbij een activiteit wordt toegestaan die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Er is precies omschreven bij welke activiteiten en welke besluiten tevoren een MER moet worden gemaakt. Bij het project Ruimte voor de Rivier gaat het in het bijzonder om dijkverlegging of -verbetering, verdieping zomerbed en verlaging van uiterwaarden. Het MER is bedoeld om het bestuur dat een besluit moet nemen tevoren op de hoogte te stellen van de gevolgen voor het milieu en de manieren om de nadelige gevolgen te voorkomen of te verminderen.

Planologische Kernbeslissing (PKB).

Een PKB is een ruimtelijk plan waarbij nationaal ruimtelijk beleid wordt vastgesteld. Zoals een gemeente bestemmingsplannen maakt en de provincie streekplannen, maakt het Rijk Planologische kernbeslissingen. De burger merkt in het algemeen alleen indirect iets van een PKB. Alleen bestemmingsplannen zijn direct bindend voor burgers: het gebruik van bouwwerken en gronden in een geldend bestemmingsplan moet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan. Een PKB die afwijkt van een geldend bestemmingsplan heeft geen gevolgen voor de burger: die ondervindt alleen de gevolgen van het bestemmingsplan. Provincies en gemeenten zullen in het algemeen echter wel bij herziening van de hun plannen rekening houden met het nationaal beleid in een PKB. Op den duur ondervinden burgers dus wel gevolgen van de PKB.

Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)

Een MKBA is een methode om het maatschappelijk rendement van infrastructuur in beeld te brengen. Om tot gemeenschappelijke

uitgangspunten, methodieken en definities te komen is door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken het onderzoeksprogramma Economische Effecten van Infrastructuur (OEI) gestart. In dit programma is een KBO-leidraad geschreven voor de evaluatie van infrastructuurprojecten. Kosten en baten waarmee in het MKBA voor Ruimte voor de Rivier rekening gehouden wordt zijn investeringskosten t.b.v. de realisatie, (jaarlijkse) kosten voor beheer en onderhoud. Daarnaast wordt zoveel mogelijk getracht de volgende effecten in geld uit te drukken, t.w. de effecten van veiligheid en risico, bestemmingsverandering, verandering van ruimtelijke kwaliteit en natuurwaarden.

Ecologische Hoofdstructuur

De ecologische Hoofdstructuur bestaat uit enkele samenhangende stelsels van grotere gelijksoortige natuurgebieden die met elkaar zijn verbonden door verbindingszones. Daar waar natuurgebieden in dergelijke stelsels te klein zijn of ontbreken kan door natuurontwikkeling een stelsel worden aangelegd of verbeterd. De toekomst van de voor Nederland prioritaire ecosystemen is in een ecologische hoofdstructuur beter verzekerd omdat enerzijds door een juiste lokalisering en een minimaal formaat de invloeden van buitenaf kunnen worden geminimaliseerd. Anderzijds zullen de populaties planten en dieren groter zijn, doordat subpopulaties met elkaar verbonden worden en derhalve uitsterfkansen eveneens geminimaliseerd worden.

Groene rivier

Groene rivieren zijn bedijkte gebieden die aftakken van een rivier om een deel van het water via een andere route af te voeren. Een groene rivier wordt alleen in extreem hoog water ingezet

Retentiegebied

Dit is een gebied dat tijdelijk gebruikt kan worden voor de opvang van water.



1

~ Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze startnotitie

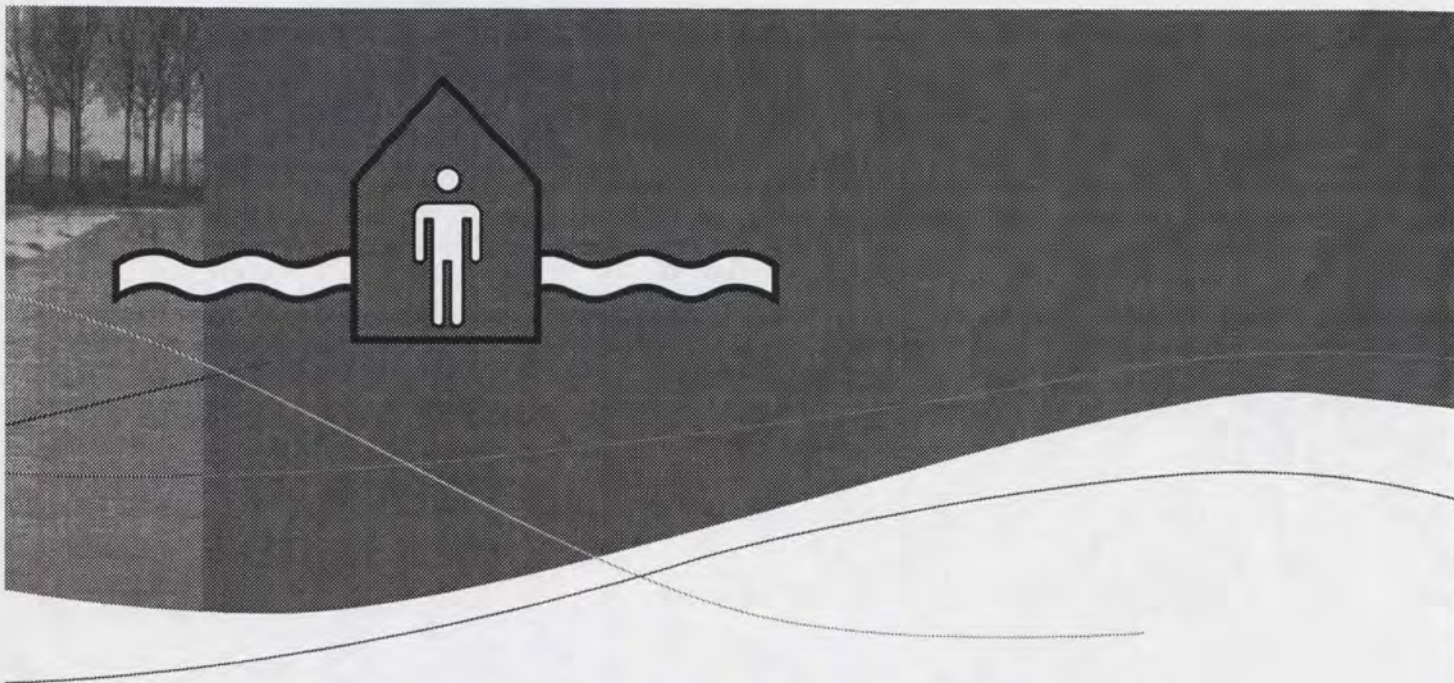
Nederland vormt het deltagebied van de Rijn en Maas. Het Rijnwater stroomt van Lobith via de Waal en Merwedese, Nederrijn-Lek, IJssel en IJsselmeer af naar zee. Het Maaswater voegt zich hierbij in het Hollandsch Diep. De dijken langs de Rijntakken en de bedijkte Maas beschermen het rivierengebied tegen overstromingen als gevolg van hoge waterstanden in de rivier. In het benedenrivierengebied wordt daarbij tevens rekening gehouden met hoogwaterstanden veroorzaakt door storm op zee.

Het rivierengebied heeft in het afgelopen decennium twee maal te kampen gehad met zeer hoge waterstanden. In 1993, maar vooral in 1995 steeg het water tot grote hoogten. Omdat de dijken op vele plaatsen niet op sterkte waren, was het niet zeker dat zij 'het zouden houden'. Uit voorzorg zijn in 1995 daarom vele mensen en dieren uit het rivierengebied geëvacueerd. De economische, maar ook de emotionele schade was groot.

De kern van de problematiek

In reactie op de hoogwaterstanden van 1993 en 1995 is een plan opgesteld om de rivierdijken op sterkte te brengen. Dit zogenaamde Deltaplan Grote Rivieren voorzag erin, dat de noodzakelijke dijkversterkingen in het rivierengebied versneld konden worden uitgevoerd. Dit plan is inmiddels voor een groot deel uitgevoerd. Daarmee is bereikt dat de Rijnafvoer van 15.000 m³/s bij Lobith veilig afgevoerd kan worden naar zee. Het bedijkte deel van de Maas is in staat een Maasafvoer van 3.650 m³/s bij Borgharen veilig af te voeren. Voor het onbedijkte deel van de Maas, de Grensmaas en de Zandmaas, zijn aparte planstudies uitgevoerd om de bescherming tegen overstromingen te verhogen.

Naar aanleiding van de hoogwaters in 1993 en 1995 is vastgesteld dat er rekening gehouden moet worden met hogere rivierafvoeren. Inmiddels is besloten dat een Rijnafvoer van 16.000 m³/s bij Lobith veilig moet kunnen worden afgevoerd. Ook de afvoer die door de Maas veilig afgevoerd moet kunnen worden, is verhoogd van 3.650 m³/s naar 3800 m³/s bij Borgharen. De dijkverbeteringen die in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren hebben plaatsgevonden, voldoen niet aan de eisen die uit deze verhogingen voortvloeien. Dat betekent dat de waterkeringen langs de rivieren niet volledig voldoen aan de wettelijke norm.



Verdergaande klimaatsveranderingen kunnen ertoe leiden dat het rivierensysteem in de toekomst nog hogere afvoeren te verwerken krijgt. In de huidige scenario's wordt rekening gehouden met een toekomstige Rijnafvoer van 18.000 m³/s en een Maasafvoer van 4.600 m³/s.

Internationale overeenstemming

De hoogwaterproblematiek speelt niet alleen in het Nederlandse rivierengebied. Ook andere landen in het stroomgebied van Rijn en Maas hebben in 1993 en 1995 met wateroverlast te kampen gehad. Naar aanleiding daarvan hebben de verantwoordelijke ministers van deze landen hoogwateractieplannen opgesteld voor de Rijn en de Maas met als doel mensen en goederen beter tegen het hoogwater te beschermen en tevens het ecosysteem te verbeteren. Kern is dat de acties van de verschillende landen op elkaar worden afgestemd.

Het Actieplan Hoogwater voor de Rijn bevat vier acties:

1. het verminderen van de schaderisico's van overstromingen;
2. het verlagen van hoogwaterstanden;
3. het vergroten van het hoogwaterbewustzijn;
4. het verbeteren van het waarschuwingssysteem voor hoogwater.

Alle landen hebben zich verplicht hieraan een bijdrage te leveren. Zo is er in Duitsland (Nordrhein-Westfalen) begonnen met de aanleg van elf retentiegebieden en dijkverleggingen. Ook worden langs de Oberrhein, waar de Rijn op de grens tussen Frankrijk en Duitsland ligt, retentiebekkens aangelegd.

Nederland heeft de afspraken beleidsmatig verankerd in de Vierde Nota Waterhuishouding, de kabinetsstandpunten Anders omgaan met Water en Ruimte voor de Rivier en in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Aan de afspraken is inmiddels deels invulling gegeven via de vaststelling van de beleidslijn Ruimte voor de Rivier (1996) en de uitvoering van diverse rivierverruimingsprojecten. Ook de uitvoering van de planstudie 'Ruimte voor de Rivier', die met deze startnotitie wordt aangekondigd, past in dit traject.

Een nieuwe aanpak

In Nederland werd de veiligheid van het rivierengebied tegen overstromingen tot nu toe steeds gerealiseerd door de dijken langs de rivieren aan te passen. Verdere dijkverbetering past echter niet goed in de integrale benadering van de hoogwaterproblematiek. Het gaat daarbij juist om het vasthouden van water in het stroomgebied, het bergen van water in retentiegebieden en het geven van meer ruimte aan de rivier. Zo kan worden voorkomen dat de hoogwaterstanden stijgen bij toenemende rivierafvoeren. Het kabinet heeft daarom in december 2000 met het standpunt 'Ruimte voor de Rivier' gekozen voor een nieuwe aanpak van de hoogwaterproblematiek. Hierbij is rekening gehouden met de verwachting dat er meer water moet worden afgevoerd, en de wens om Nederland deze eeuw voldoende veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden voor bewoners en investeerders. In de aanpak verschuift het accent van reageren op feitelijke ontwikkelingen naar anticiperen op lange termijn ontwikkelingen. Ook is er een verschuiving voorgesteld in de middelen waarmee de veiligheid bereikt wordt: van uitsluitend technische maatregelen aan de dijken naar meer duurzame ruimtelijke maatregelen, die gericht zijn op hoogwaterstandsdeling in de rivier.

Binnen deze aanpak zijn al verschillende projecten gestart die momenteel onderzocht worden. Het kabinet wil een integrale aanpak realiseren, waarbij maatregelen langs de verschillende riviertakken op elkaar afgestemd worden. Daarom heeft het kabinet opdracht gegeven te starten met een planstudie 'Ruimte voor de Rivier'.

De planstudie over de periode tot 2015

De planstudie heeft tot doel de veiligheid langs de bedijkte Rijntakken en het benedenstroomse deel van de bedijkte Maas uiterlijk in 2015 in overeenstemming te brengen met de wettelijk vereiste norm. Hierbij moet rekening worden gehouden met een maatgevende Rijnafvoer van 16.000 m³/s bij Lobith en een maatgevende Maasafvoer van 3.800 m³/s bij Borgharen. De maatregelenpakketten die hiervoor samengesteld worden, moeten tevens een bijdrage leveren aan de tweede doelstelling van de planstudie. Deze doelstelling betreft het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied.

Over de plannen die in de studie ontwikkeld worden zal een Planologische Kern Beslissing (PKB) genomen worden. Dit ligt voor de hand, omdat het kabinet naar een integrale aanpak van de hoogwaterproblematiek streeft, waarbij voor het rivierengebied als geheel een koers wordt uitgezet en waarbij rekening gehouden wordt met de functies en belangen die in dit gebied aan de orde zijn. Dit vereist een besluit op bovenregionaal niveau. De PKB is het geschikte instrument voor een dergelijk ruimtelijk besluit op nationaal niveau.

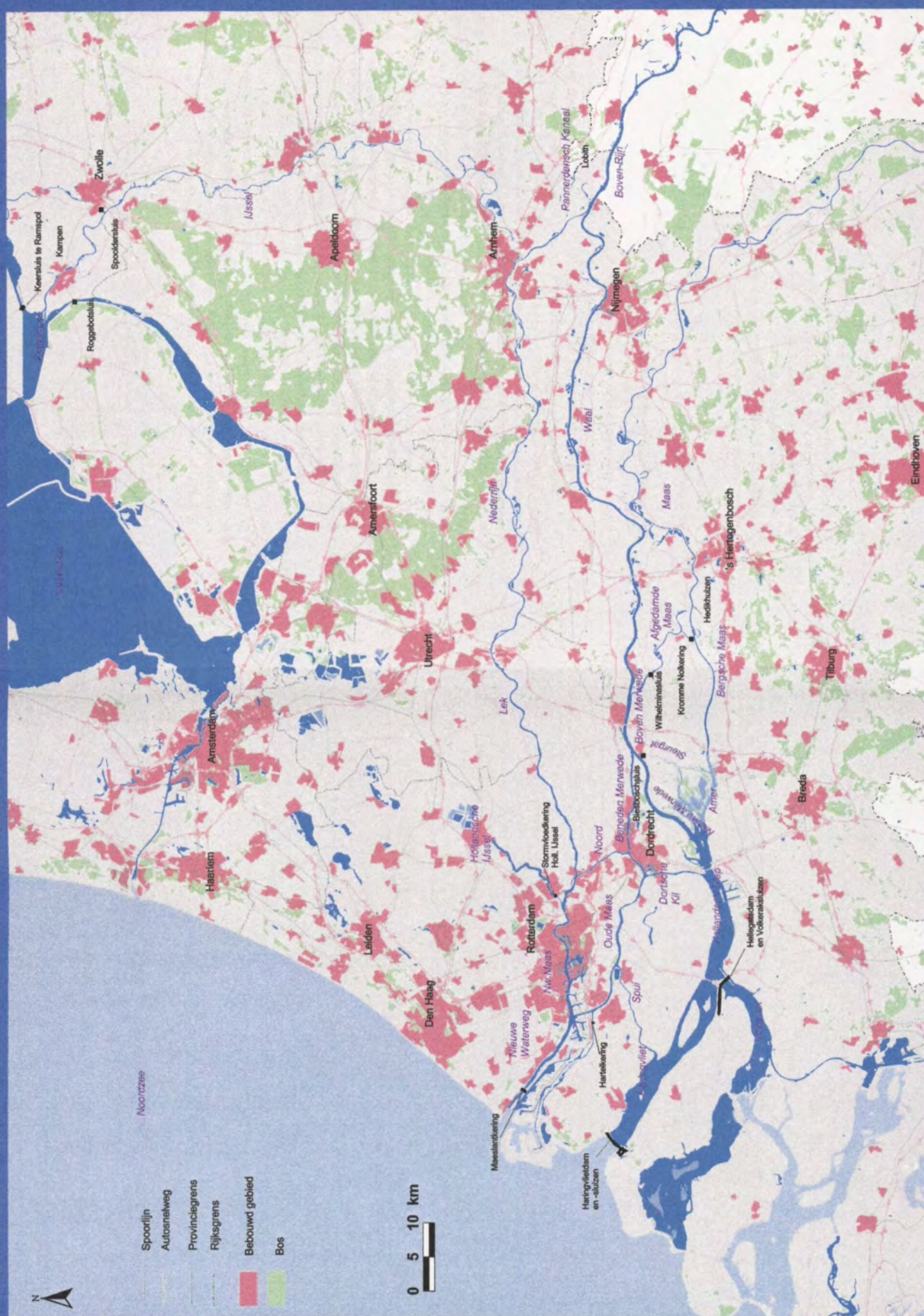
De PKB vormt de eerste stap in de nieuwe aanpak en richt zich op een keuze van maatregelen en hun locatie. In de PKB wordt met een visie op de lange termijn een doorkijk gegeven naar de verdere toekomst, waarin vervolgstappen worden gezet om nog meer water veilig af te kunnen voeren.

De procedure

Voor het nemen van een PKB moet een uitgebreide procedure worden doorlopen. Gekoppeld aan deze PKB-procedure, wordt ook de procedure van de milieueffectrapportage (m.e.r.-procedure) doorlopen. Deze procedure is erop gericht de milieueffecten van de verschillende maatregelen in beeld te brengen. Het uitbrengen van deze startnotitie vormt de officiële start van deze m.e.r.-procedure. Parallel aan deze procedure wordt ook een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd, waarin de effecten op de nationale economie worden onderzocht.

De PKB beschrijft de maatregelen en hun effecten in principe op strategisch niveau. De planvorming is hiermee nog niet afgerond. Wanneer de PKB is genomen worden er vervolgpcedures doorlopen, waarin de maatregelen worden uitgewerkt tot inrichtingsplannen en ontwerpen. Pas wanneer deze procedures zijn afgerond kunnen de voorgestelde maatregelen worden uitgevoerd.

Voor enkele maatregelen kan in de PKB al een gedetailleerde uitwerking op inrichtingsniveau opgenomen worden.



Figuur 2.1 Een overzicht van het rivierengebied.

© Topografische Dienst Emmen

2

~ Probleem en doelstelling

2.1 Inleiding

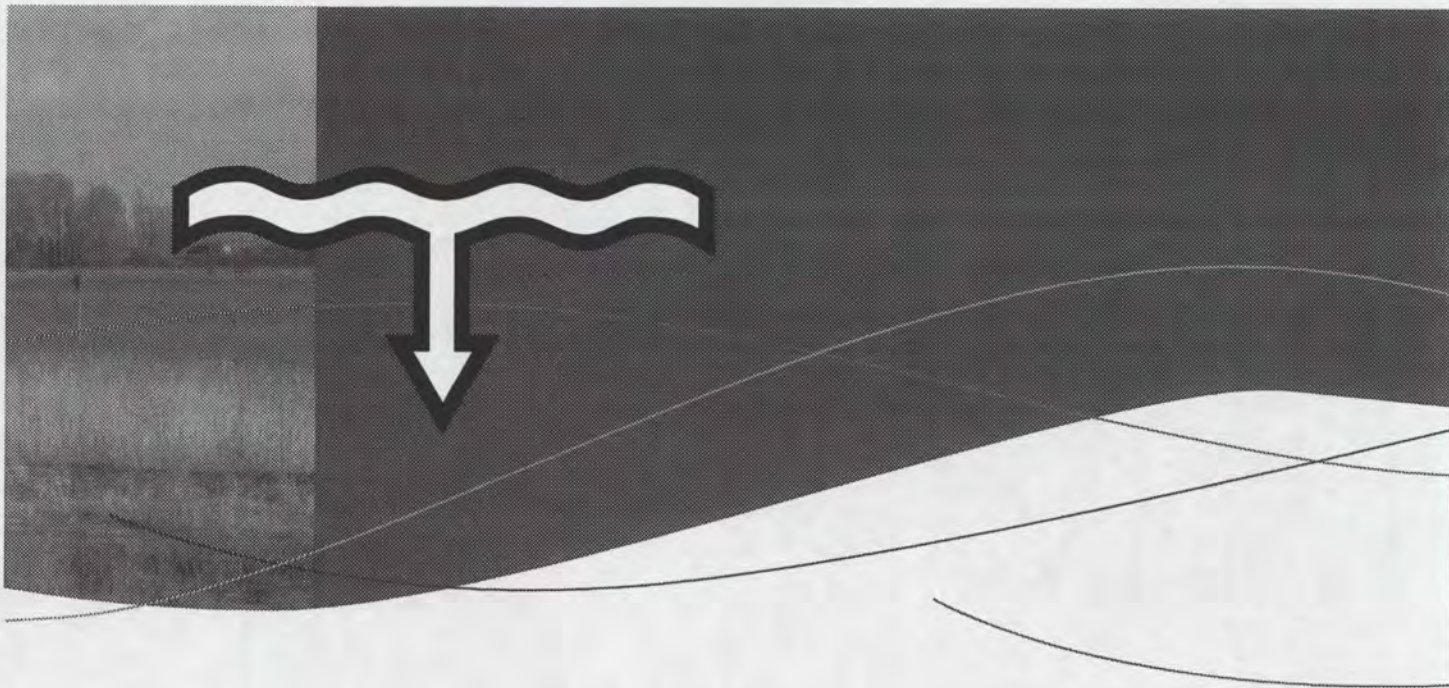
In deze studie staan twee aspecten centraal. Enerzijds gaat het om het beveiligen van het rivierengebied tegen overstromingen. Hierbij wordt er naar gestreefd om de rivieren meer ruimte te geven. Anderzijds gaat het om het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Hierbij speelt de ruimtedruk die vanuit verschillende functies in het gebied uitgeoefend wordt een rol. Een analyse van de problematiek leidt tot de doelstellingen van het project Ruimte voor de Rivier.

2.2 Veiligheid: een trendbreuk

Het Rijnwater dat Nederland binnenstroomt, wordt via verschillende routes naar zee afgevoerd. De routes via IJssel en IJsselmeer, via Nederrijn-Lek en de Nieuwe Waterweg en via de Waal en de Merwedet vormen een samenhangend watersysteem. Ook de Maas voert haar water in Nederland af naar zee. In het Hollandsch Diep vermengen Rijn- en Maaswater.

In 1993 en 1995 was er sprake van zeer hoge waterstanden in het rivierengebied. Vele mensen en dieren moesten have en goed verlaten omdat hun veiligheid niet gegarandeerd kon worden. In reactie hierop is voor het bedijkte rivierengebied het Deltaplan Grote Rivieren opgesteld, dat voorzag in vele maatregelen om de dijken versneld op sterkte te brengen. Inmiddels is dit plan vrijwel gereed. Dit heeft als resultaat dat een hoeveelheid water van 15.000 m³/s die bij Lobith ons land binnenstroomt, veilig afgevoerd kan worden naar zee. Voor de bedijkte Maas geldt, dat een afvoer van 3.650 m³/s bij Borgharen veilig afgevoerd kan worden naar zee. In het benedenrivierengebied wordt daarbij tevens rekening gehouden met hoge waterstanden veroorzaakt door storm op zee.

Inmiddels is, naar aanleiding van de hoge rivierafvoeren van 1993 en 1995, de maatgevende afvoer van de Rijn bij Lobith verhoogd van 15.000 m³/s naar 16.000 m³/s. Ook voor de Maas is de maatgevende afvoer verhoogd, namelijk van 3.650 m³/s naar 3.800 m³/s bij Borgharen. Het verhogen van de maatgevende afvoer leidt er in veel gevallen toe, dat de zogenaamde toetspeilen in de riviertakken ook veranderen. Aan de hand van deze toetspeilen, ook wel maatgevende hoogwaterstanden genoemd, wordt beoordeeld of de waterkering voldoet. Figuur 2.2 geeft een indicatie van de veranderingen van de toetspeilen op de Rijntakken en de Maas benedenstrooms van Hedikhuizen. De weergegeven wijzigingen



zijn niet gelijk aan de volledige taakstelling van het project. In paragraaf 4.2 wordt hierop verder ingegaan. De dijkverbeteringen in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren waren niet gericht op het beveiligen van het rivierengebied tegen verhoogde afvoeren. Hierdoor voldoen de waterkeringen niet meer aan de wettelijk gestelde norm.

Voor de verdere toekomst wordt verwacht dat er nog meer water afgevoerd moet kunnen worden. Door klimaatsveranderingen zullen er in de winter naar verwachting meer zware regenbuien voorkomen en perioden met veel regen zullen langer aanhouden. Hierdoor zullen rivierafvoeren stijgen. Dit leidt ertoe dat voor de lange termijn een verdere verhoging van de maatgevende afvoer, mogelijk tot 18.000 m³/s bij Lobith wordt voorzien. Ook voor de Maas wordt rekening gehouden met een verhoging, mogelijk tot 4.600 m³/s bij Borgharen. Tegelijkertijd wordt op de lange termijn rekening gehouden met een stijging van de zeespiegel van circa 60 cm. Een indicatie van de waterstandsstijging waar het dan om gaat is weergegeven in figuur 2.3.

In en langs de Rijn zijn er in de loop der tijd vele maatregelen genomen om wateroverlast te bestrijden en de bevaarbaarheid te verbeteren. Door ontwikkelingen in het landgebruik langs de Rijn stroomt het water sneller naar de rivier toe. Door bochtafsnijdingen en kanalisaties stroomt het water sneller door de rivier. Ook heeft de rivier in de loop der tijd steeds minder ruimte gekregen om het water af te voeren. Vanuit de rivier gezien zijn 'stedelijke knelpunten' ontstaan. Tot voor kort werd daarbij ook in het winterbed van de rivier gebouwd. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat hoogwaterpieken sneller dan voorheen door het rivierbed lopen en tevens steiler oplopen; de stedelijke knelpunten zorgen voor opstuwing. Daarbij komt dat zich binnendijs de afgelopen decennia een aanzienlijke economische ontwikkeling heeft voorgedaan. Door deze ontwikkelingen zijn de gevolgen van een eventuele overstroming in de loop der jaren steeds ernstiger geworden.

Vanuit dit perspectief is het inzicht ontstaan dat dit proces doorbroken moet worden.

Door te anticiperen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en een aanpak waarbij:

- ~ (regen-)water wordt vastgehouden en minder snel naar de rivieren wordt afgevoerd;
- ~ afvoerpieken worden afgevlakt door tijdelijke berging;
- ~ rivieren meer ruimte wordt gegeven;

kan worden voorkomen dat de hoogwaterstanden stijgen. Deze aanpak wordt algemeen gezien als een meer duurzame oplossing van de veiligheidsproblematiek. Op grond hiervan zal een nieuwe visie op de manier waarop het rivierengebied in de toekomst beveiligd wordt, opgesteld worden. De maatregelen die nu overwogen worden, worden aan deze visie getoetst. Dijkverhoging is dan naar verwachting niet meer de eerst aangewezen maatregel voor de beveiliging van het rivierengebied.

2.3 Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit

Met de nieuwe aanpak van de veiligheidsproblematiek in het rivierengebied ontstaat een koppeling met het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. In dit beleid worden keuzes gemaakt ten aanzien van de functies van bepaalde gebieden. Deze functies oefenen druk uit op de beschikbare ruimte in die gebieden.

Het rivierengebied is een van de meest karakteristieke landschappen van ons land: de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening benoemt het Rivierengebied als Nationaal Landschap. De ruimtedruk in het gebied is, zoals in het hele land, groot. Het open karakter van het rivierengebied staat onder druk van verstedelijking, infrastructuur en bedrijfsterreinontwikkeling. Stedelijke ontwikkeling dreigt rivieren in te klemmen, harde infrastructuur vormt een barrière voor mensen, planten en dieren. Het landschap wordt uniformer; diversiteit verdwijnt. Oude riviersteden hebben zich met de rug naar de rivier gekeerd. Meerdere plekken vertonen een verrommeld beeld. Er zijn in het gebied objecten van cultuurhistorisch belang, die dreigen te verdwijnen. Het beleid 'Ruimte voor de Rivier' voegt daar een nieuwe ruimtelijke vraag aan toe.

Het rivierengebied heeft dus te lijden onder een hoge ruimtedruk en aantasting van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. De keuze van maatregelen om de rivier meer ruimte te geven wordt daarom mede bepaald vanuit het oogpunt de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied te verbeteren. Deze ambitie vraagt om nadere concretisering die samenhangt met de visie op de lange termijn.

Natuurontwikkeling in het rivierengebied verdient als één van de aspecten van ruimtelijke kwaliteit speciale vermelding. In het Tweede Structuurschema Groene Ruimte is aangegeven, dat de rivierverruiming waar mogelijk kwalitatief en kwantitatief moet bijdragen aan de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur. Binnen de planstudie wordt dit waar mogelijk meegenomen.



Wat is ruimtelijke kwaliteit?

Ruimtelijke kwaliteit speelt een rol bij besluiten over de ruimtelijke bestemming, de inrichting en het beheer van gebieden. Bij de besluitvorming over de bestemming van gebieden worden integrale afwegingen gemaakt tussen ruimteclaims, op basis van een ruimtelijk samenhangende visie op het betreffende gebied. Dat betekent voor dit project bijvoorbeeld, dat een maatregel gericht op de veiligheid niet alleen vanuit rivierkundig oogpunt op een bepaalde locatie wordt gerealiseerd, maar ook vanuit ruimtelijke overwegingen. Bij de inrichting komen vragen over het combineren, of wijzigen van functies aan de orde. Kan ruimte voor water worden gecombineerd met landbouw, met natuur, met stedelijke ontwikkelingen? Het beheer van "Ruimte voor de Rivier"-gebieden moet zich niet alleen richten op het in stand houden van het waterbergend of -afvoerend vermogen, maar zal ook de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten in stand moeten houden en waar mogelijk verbeteren. Gedacht kan worden aan bepaalde natuurdoeltypen, voorzieningen voor recreatieve ontsluiting van het gebied, landschappelijk en cultuurhistorisch van belang zijnde elementen en structuren.



2.4 Doelstellingen

De hierboven beschreven ontwikkelingen op het gebied van de veiligheid en de ruimtelijke kwaliteit samenvattend, kan de volgende probleemstelling worden geformuleerd. De maatgevende afvoer voor de Rijn en de Maas is recent verhoogd. Op termijn is wellicht een verdergaande verhoging noodzakelijk om de veiligheid te blijven waarborgen. Dat betekent dat de hoogte van de huidige waterkeringen niet aan de gestelde veiligheidseisen voldoet. Aangezien het kabinet heeft uitgesproken om deze beleidsopgave met een mix van ruimtelijke en technische maatregelen in te vullen, wordt een claim op de ruimte in het rivierengebied gelegd. De ruimtedruk op het rivierengebied is echter reeds groot. De waterclaim vergroot die druk, wat ook maatschappelijk gezien op weerstanden kan rekenen. Voorts staan ruimtelijke kwaliteiten van het karakteristieke rivierengebied onder druk, terwijl er ook kansen liggen om die kwaliteit te verbeteren.

Voortvloeiend uit deze problematiek heeft de planstudie Ruimte voor de Rivier twee doelstellingen.

Hoofddoelstelling: veiligheid

De hoofddoelstelling van het project is om het vereiste veiligheidsniveau in het rivierengebied rond de Rijnakken uiterlijk in 2015 in overeenstemming te brengen met de verhoogde maatgevende rivierafvoer van 16.000 m³/s bij Lobith en het gedeelte van de Maas benedenstrooms van Hedikhuizen uiterlijk in 2015 in overeenstemming te brengen met de verhoogde maatgevende rivierafvoer van 3.800 m³/s bij Borgharen. Hiervoor dient een goede mix van ruimtelijke en technische maatregelen te worden geformuleerd.

Tweede doelstelling: ruimtelijke kwaliteit

Omdat in deze mix het accent op ruimtelijke maatregelen in het rivierengebied ligt, is een tweede doelstelling toegevoegd. Deze doelstelling betreft het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Hierdoor kan het gebied mooier en leefbaarder gemaakt worden. Er wordt gestreefd naar functiecombinaties van water en andere ruimtelijke functies.

Verhouding tussen beide doelstellingen

De maatregelpakketten die in de planstudie ontwikkeld worden, moeten voldoen aan beide doelen. Deze dubbele doelstelling betekent niet, dat bij mogelijke spanning tussen de twee doelstellingen de veiligheidsdoelstelling in het gedrang komt. De kwantitatieve veiligheidsdoelstelling zal steeds resultaatverplichtend zijn. Het betekent evenmin, dat de veiligheidsdoelstelling als enige bepalend is voor de keuze van gebieden waar ruimte voor de rivier wordt geschapen. Het is veeleer zo, dat beide doelstellingen bepalen waar ruimte wordt gevonden, en hoe de maatregelen worden uitgevoerd.

Goede mix van maatregelen

Er spelen veel belangen een rol bij de beveiliging van het rivierengebied tegen hoogwater. Het gaat om belangen van vele sectoren, en belangen op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Om een goede afweging te kunnen maken wordt zowel een analyse van de milieueffecten, als een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Beide analyses worden tegelijk met PKB deel 1 uitgebracht.

Visie op de verdere toekomst (doorkijk)

De veiligheid in het rivierengebied moet zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in 2015 weer op het vereiste niveau gebracht zijn. Voor de verdere toekomst wordt een verdere stijging van de rivierafvoeren en de zeespiegel verwacht. Er is inmiddels een verkenning uitgevoerd naar maatregelen die getroffen kunnen worden om het rivierengebied ook hiertegen te beveiligen: de zogenaamde Spankrachtstudie. Op grond van dit inzicht wordt een lange termijn visie opgesteld op de beveiliging van het rivierengebied en de daaraan gekoppelde ruimtelijke kwaliteit.

Het kabinet heeft de wens uitgesproken dat maatregelen die voor de termijn tot 2015 getroffen worden, de maatregelen die op de langere termijn worden getroffen niet mogen belemmeren. De maatregelen voor de korte termijn zullen daarom getoetst worden aan de op te stellen visie voor de lange termijn.

Op basis van de visie wordt ook aangegeven welke gebieden voor de verdere toekomst beschikbaar moeten blijven voor de te treffen maatregelen. Het gaat hierbij om een actualisering van de gebiedsreserveringen die reeds zijn opgenomen in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

Noodoverloopgebieden

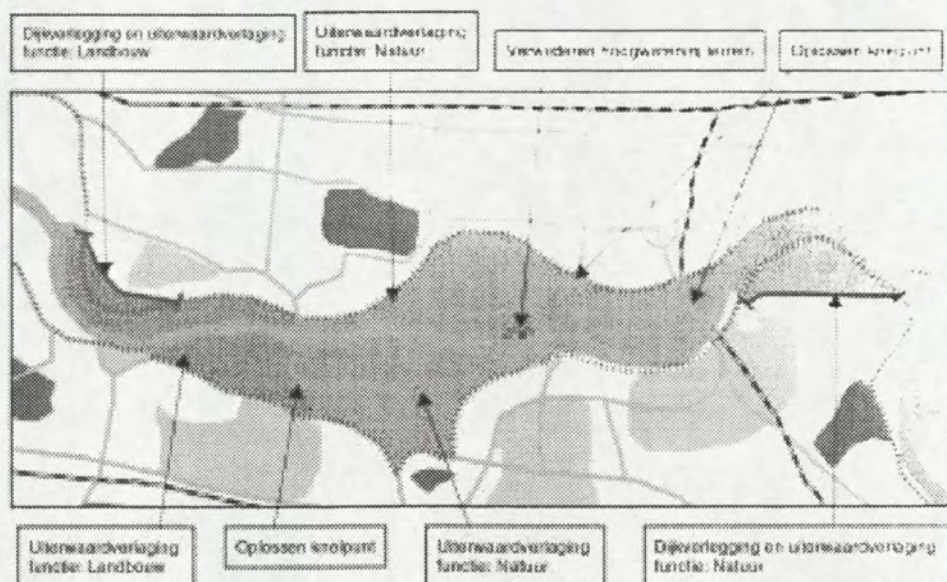
Momenteel wordt door de commissie Luteijn in kaart gebracht op welke wijze noodsituaties op een goede en gecontroleerde manier kunnen worden beheerst. Op basis van het advies van deze commissie - dat medio 2002 zal worden uitgebracht - zal het kabinet een besluit nemen over de nut en noodzaak van de noodoverloopgebieden. Indien in 2002 noodoverloopgebieden worden aangewezen dan zullen deze met hun mogelijke ruimtelijke consequenties in de PKB-procedure Ruimte voor de Rivier worden betrokken.

2.5 Resultaat

De PKB bevat uiteindelijk een besluit over de locaties van maatregelen die in de periode tot 2015 gerealiseerd moeten worden. Hierbij wordt een doorkijk naar de verdere toekomst gegeven. Het besluit wordt op strategisch niveau vastgelegd. Op basis daarvan zal een kaart bij de PKB gepubliceerd worden waarop de maatregelen op de bedoelde locaties in de vorm van punten, lijnen en vlekken worden aangegeven. In figuur 2.4 is hiervan, voor een fictieve situatie, een voorbeeld gegeven. De planvorming is hiermee nog niet afgerond. Wanneer de PKB is vastgesteld worden er vervolgprocedures doorlopen, waarin de maatregelen worden uitgewerkt tot inrichtingsplannen en ontwerpen. In deze procedures zal de plaats en het type maatregelen niet meer ter discussie staan. Pas wanneer deze procedures zijn afgerond kunnen de voorgestelde maatregelen worden uitgevoerd.

Voor enkele maatregelen zal in de PKB mogelijk al een gedetailleerde uitwerking op inrichtingsniveau opgenomen worden. Hierop wordt in hoofdstuk 8 nader ingegaan.

Voor de lange termijn wordt een kaart opgenomen met een actualisering van de gebieds-reserveringen die in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening zijn opgenomen. Bij deze kaart wordt een toelichting gevoegd.



figuur 2.4
Voorbeeld van de
kaart

Deze uitwerking sluit aan bij de drie pijlers van duurzaamheid:

- ~ Sociale duurzaamheid ("people"): culturele diversiteit, menselijke maat, ruimtelijke diversiteit, aantrekkelijkheid, en sociale rechtvaardigheid;
- ~ Economische duurzaamheid ("profit"): economische en maatschappelijke functionaliteit;
- ~ Ecologische duurzaamheid ("planet"): duurzaamheid.

In de planstudie wordt deze aanzet verder uitgewerkt.

4.3 Uitgangspositie

Het kabinet heeft aangegeven dat de veiligheid in het rivierengebied, uitgewerkt in bovenstaande taakstelling, op peil gebracht moet worden met een 'goede mix van ruimtelijke en technische maatregelen'. Uit de verkenningen is gebleken dat er in principe een groot aantal maatregelen beschikbaar is voor het samenstellen van maatregelpakketten. In het kader is, ter illustratie, een korte beschrijving opgenomen van de maatregelen die op dit moment in beeld zijn.

Ruimtelijke maatregelen

Verlaging van de uiterwaarden

De uiterwaarden zijn in de loop der eeuwen door opslibbing steeds hoger komen te liggen. Door het afgraven van de kleilaag kunnen de uiterwaarden verlaagd worden. Bovendien bestaat de mogelijkheid om ook de onderliggende zandlaag gedeeltelijk af te graven.

Aanleg van nevengeulen

Nevengeulen vergroten de waterafvoercapaciteit, waardoor de hoogwaterstanden dalen. Nevengeulen worden vaak gecombineerd met natuurontwikkeling.

Verwijderen van obstakels in het winterbed

Bruggen, spoorbruggen, wegen, hoogwatervrije terreinen en veerstoeppen in de uiterwaarden stuwen de waterstand bovenstrooms op. Door obstakels te verwijderen of aan te passen, wordt het water sneller afgevoerd en daalt het hoogwaterpeil.

Uiterwaardverbreding door dijkverleggingen

Door dijken landinwaarts te verleggen, worden de uiterwaarden breder en krijgt de rivier meer ruimte. Dijkverleggingen kunnen lokaal, maar ook grootschalig toegepast worden.

Retentie / Komberging

Dit zijn gebieden, die tijdelijk gebruikt kunnen worden voor de opvang van water.

By-passes en groene rivieren

By-passes en groene rivieren zijn bedijkte gebieden die aftakken van een rivier om een deel van het water via een andere route af te voeren. Een groene rivier wordt alleen bij extreem hoog water ingezet.

Vermindering van zijdelingse toestroom

De vermindering van zijdelingse toestroom uit kleinere wateren kan, met name op de IJssel, een waterstandsverlagend effect hebben.

Afleiden naar de Zeeuwse wateren

Het is mogelijk water via het Volkerak af te leiden naar de Zeeuwse wateren.

Technische maatregelen**Kribverlaging**

Kribben zijn bedoeld om de vaargeul vast te leggen en op diepte te houden. Door uitschuring van het zomerbed heeft de bovenkant van de kribben voor een deel zijn functie verloren, terwijl de kribben bij hoogwater opstuwing veroorzaken. Dit effect kan worden verminderd door de kribben te verlagen tot een niveau waarop de laagwaterstanden niet wezenlijk worden beïnvloed.

Zomerbedverruiming

Verruiming van het zomerbed kan de afvoercapaciteit van de rivier vergroten.

Dijkverhoging

Ook het verhogen van de dijken voorkomt overstroming.

Ten behoeve van het samenstellen van de alternatieve maatregelpakketten is met de verkenningen al veel kennis verzameld. Ook heeft het kabinet in het standpunt 'Ruimte voor de Rivier' al een aantal voorkeuren ten aanzien van de in te zetten maatregelen uitgesproken. Daarnaast kan op bepaalde plaatsen het benutten van overhoogte van de waterkering de noodzaak tot maatregelen verminderen.

Prioritering van de maatregelen

Het overzicht van de maatregelen geeft al aan dat er op vele manieren ruimte aan de rivier gegeven kan worden. Op basis van de verkenningen is een prioritering ontstaan die het startpunt vormt bij het samenstellen van de maatregelpakketten; deze wordt hieronder beschreven. Deze prioritering geeft een eerste zoekvolgorde aan die in het ontwerpproces gevolgd kan worden, maar vormt geen keurslijf waar niet vanaf geweken kan worden.

In eerste instantie wordt er in het huidige buitendijkse gebied, dus in het rivierbed zelf, naar mogelijkheden gezocht om de rivier meer ruimte te geven. Dit kan onder andere door uiterwaardverlaging, verwijderen van obstakels, de aanleg van geulen en op beperkte schaal dijkverleggingen. Bij deze maatregelen kan veel grond vrijkomen. Hiervoor zal een bestemming gevonden moeten worden, bijvoorbeeld als bouwgrondstof in de bouw. Wanneer het materiaal hiervoor niet geschikt is, zullen de mogelijkheden van actief bodembeheer en omputten onderzocht worden.

Hoofdstuk 2 en 3 uit de Leidraad Belevingswaardenonderzoek in ontwikkeling

2. karakterisering van belevingswaardenonderzoek

2.1 wat is belevingswaardenonderzoek?

Het bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat ontwikkelde belevingswaardenonderzoek is een *effectvoorspellingsmethode* waarmee informatie verzameld wordt over de beleving van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijke effecten van voorgenomen ingrepen op die kwaliteit van de leefomgeving. Dit gebeurt op een zodanige manier, dat deze informatie bruikbaar is voor de vergelijking van alternatieven in het ontwikkelen van en besluitvorming over projecten. Belevingswaardenonderzoek levert informatie over zowel *positieve als negatieve effecten van verschillende alternatieven* op de kwaliteit van de leefomgeving. Het onderzoek wordt zo uitgevoerd, dat de uitkomsten representatief, objectief en verifieerbaar zijn.

Belevingswaardenonderzoek levert informatie op over welke kenmerken van de leefomgeving burgers (bewoners en gebruikers van een gebied) belangrijk vinden en welke effecten een voorgenomen ingreep daarop kan hebben. De informatiebron is lokale kennis van burgers, die wordt verzameld met behulp van diepte-interview en enquêtes. Op basis van de patronen die worden gevonden in de interviewverslagen wordt een beoordelingskader opgesteld: een overzicht van belevingswaarden op een hoger abstractieniveau, met daaraan gekoppeld een set gewichten (het relatieve belang van deze aspecten ten opzichte van elkaar). Dit beoordelingskader vormt de input voor het beleidsanalytisch proces, zoals een m.e.r. of het opstellen van een projectnota.

Belevingswaardenonderzoek is geen opinie-onderzoek. Het is dus niet bedoeld om meningen van burgers over een project in kaart te brengen, of om draagvlak voor een voorgenomen ingreep te meten. Belevingswaardenonderzoek is bedoeld om oordelen van burgers over de kwaliteit van hun leefomgeving in kaart te brengen en om mogelijke effecten van ingrepen op objectieve wijze te voorspellen ten behoeve van de afweging van alternatieven. Het is dus een instrument om alternatieven op neutrale wijze te beoordelen en te vergelijken op basis van wat de burgers belangrijk vinden. Een open manier van interviewen, zonder te vragen naar vooraf gedefinieerde omgevingsaspecten, is een essentieel kenmerk van belevingswaardenonderzoek.

2.2 wat levert belevingswaardenonderzoek op?

De beleving van de kwaliteit van de leefomgeving gaat bij projecten een steeds grotere rol spelen. Dat heeft verschillende oorzaken, zoals de schaarste aan ruimte in Nederland en de toegenomen aandacht voor de leefomgeving bij burgers en politiek.

De politiek wordt meer en meer afgerekend op het zorgvuldig omgaan met betrokkenen bij het nemen van beslissingen.

Een belevingswaardenonderzoek kan op een aantal manieren bijdragen aan zowel de productkwaliteit (kwaliteit van het plan en/of te nemen besluit) als de proceskwaliteit (draagvlak, communicatie, planvormingsproces) van een project.

a. Aanvullende informatie over effecten vanuit het perspectief van burgers.

Belevingswaardenonderzoek levert een beoordelingskader op vanuit het perspectief van individuele burgers (bewoners, recreanten, economisch gebonden, natuurliefhebbers etc).

Het geeft inzicht in de vraag welke factoren bepalend zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving en hoe deze factoren zich tot elkaar verhouden. Hieruit kunnen beoordelingscriteria worden afgeleid. Dit beoordelingskader door de bril van de burger moet gezien worden als aanvullend op het beoordelingskader dat door deskundigen wordt opgesteld vanuit de beleidskaders ('expert judgements'). Soms gaat het om locatiespecifieke details, soms om eye-openers.

Bijvoorbeeld bij de beleving van hinder en risico's heeft belevingswaardenonderzoek haar waarde al regelmatig bewezen. De beleving van hinder en risico's door omwonenden en andere betrokkenen verschilt vaak sterk van het oordeel van deskundigen of technisch meetbare gegevens, zoals decibellen of risicoberekeningen. Belevingswaardenonderzoek brengt deze hinder- en risicobeleving systematisch in beeld en levert maatwerk als het gaat om het in beeld brengen van effecten van hinder en risico op de kwaliteit van de leefomgeving.

b. *Locatiespecifieke informatie ten behoeve van plan- en beleidsontwikkeling.*

Bewoners en gebruikers van een gebied zijn een rijke bron van locatiespecifieke informatie, zoals informatie over sluiproutes, over barrièrewerking, wandel- en fietsroutes, de vormgeving van havens en sluizen of landschappelijke inpassing. Deze informatie kan worden gebruikt bij detaillering en inpassing van ontwerpen; bij het ontwikkelen van compenserende en mitigerende maatregelen; maar ook bij het afwegen van alternatieven of zelfs het ontwikkelen van nieuwe oplossingen. Het toevoegen van deze informatie verhoogt de kwaliteit (vanuit maatschappelijk perspectief) van het uiteindelijke plan. Dit is in de praktijk van belevingswaardenonderzoek een minstens zo belangrijk resultaat gebleken als de uiteindelijke uitkomst ervan: het in kaart brengen van de effecten van plannen op de leefomgeving.

Een belevingswaardenonderzoek kan ook worden ingezet met het expliciete doel om input te leveren voor een ontwerpproces, bijvoorbeeld van recreatieve voorzieningen bij inrichtingsprojecten.

c. *Bijdragen aan draagvlakontwikkeling.*

Het uitvoeren van een belevingswaardenonderzoek is een signaal dat de stem van de burgers een serieus onderdeel uitmaakt van het studietraject. Wanneer belevingswaarden (oordelen van burgers) in een officieel rapport worden gepresenteerd naast de oordelen van deskundigen, ervaren burgers en andere maatschappelijk betrokkenen dit in het algemeen als zeer positief.

e. *Bijdragen aan interactieve planvorming.*

Belevingswaardenonderzoek vormt een goede aanvulling op interactieve planvormingsprocessen. Daar waar interactieve planvorming de stem verwoordt van een selectieve groep burgers en belangenorganisaties, levert belevingswaardenonderzoek een representatie op van wat *alle* betrokken burgers belangrijk vinden in hun leefomgeving en geeft het op basis daarvan aan wat de voo- en nadelen van alternatieven zijn. Bovendien kan belevingswaardenonderzoek de uitkomsten van onderhandelingsprocessen lokaal verifiëren en specificeren. Het helpt de deelnemers aan het interactieve proces bij het formuleren van duidelijker standpunten, het ontwikkelen van constructieve alternatieven en het oplossen of vermijden van conflicten. Belevingswaardenonderzoek past ook uitstekend bij een methode als Joint Fact Finding (een proces waarbij initiatiefnemers en relevante maatschappelijke belangengroeperingen *gezamenlijk* besluiten hoe een studietraject er uit moet zien: wat er onderzocht gaat worden, door wie en met welke methoden). Belevingswaardenonderzoek kan hier als instrument ingezet worden om in het belang van individuele burgers te voorzien.

f. *Vergroten effectiviteit van communicatie.*

Belevingswaardenonderzoek levert informatie die het mogelijk maakt gericht en effectiever te communiceren over het project. In de eerste fase worden relevante groepen goed in beeld gebracht door middel van een omgevingsanalyse. Verder brengt het onderzoek in beeld hoe betrokkenen tegen de problematiek aankijken en welke aspecten voor hen van belang zijn. De communicatie kan hier vervolgens op worden afgestemd. Een omgevingsanalyse kan ook worden verbreed door deze af te stemmen op communicatiedoelstellingen.

2.3 Toepassingsmogelijkheden van belevingswaardenonderzoek

De hier gepresenteerde methode is ontwikkeld voor gebruik in milieueffectrapportages. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt nader ingegaan op de inpassing in een MER en afstemming op planprocedures. In de praktijk is gebleken dat belevingswaardenonderzoek veel breder toepasbaar is.

Belevingswaardenonderzoek is tot nu toe vooral toegepast bij:

- milieu-effectrapportages en tracéstudies;
- niet m.e.r.-plichtige projecten, zoals inrichtingsprojecten;
- risico-analyses;
- beleidsonderzoek en -verkenningen.

Voor wat betreft het soort projecten is belevingswaardenonderzoek toepasbaar op alle gebieden die verband houden met de kwaliteit van woon- en leefomgeving:

- infrastructurele projecten zoals wegen, kanalen, haventerreinen;
- projecten op het gebied van waterbeheer, zoals dijkverbeteringen, rivierverruimende maatregelen, baggerspeciedepots en saneringen
- natuurontwikkelingsprojecten;
- beleidsontwikkeling op het gebied van waterbeheer, zoals visies op kustontwikkeling, risicobeleving hoogwater, de waarde van water voor wonen en recreëren;
- projecten op het gebied van ruimtelijke ordening en landinrichting, zoals een onderzoek naar de beleving van meervoudig ruimtegebruik of ruimtelijke kwaliteit

Belevingswaardenonderzoek wordt vooral toegepast bij concrete projecten, waarbij alternatieven worden ontwikkeld en vergeleken. Het effect is in de regel groter, naarmate een belevingswaardenonderzoek in een vroeg stadium van het project plaatsvindt. Een belevingswaardenonderzoek kan dan bijvoorbeeld mede sturend zijn bij het definiëren van aspecten die in een m.e.r.-studie gaan worden onderzocht.

Daarnaast kan het worden toegepast in een verkennende fase, voordat van een concrete ingreep of maatregel sprake is, zodat in de toekomst met belangrijke belevingswaarden rekening kan worden gehouden. Ook is het mogelijk om met behulp van belevingswaardenonderzoek de effecten van een gerealiseerde ingreep op de kwaliteit van woon- en leefomgeving te evalueren (ex post evaluatie).

Een overzicht van concrete projecten waarbij een belevingswaardenonderzoek is uitgevoerd tot het verschijnen van deze leidraad vindt u in bijlage 3.

(kader)

De Adviesgroep Belevingswaardenonderzoek van Rijkswaterstaat

Deze methode voor belevingswaardenonderzoek is ontwikkeld bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat. De Bouwdienst heeft de ontwikkelde expertise inmiddels ondergebracht bij de Adviesgroep Belevingswaardenonderzoek (zie ook 8.4). Dit sluit goed aan op andere activiteiten van de Bouwdienst.

De Bouwdienst heeft drie beleidsanalytische afdelingen zich bezighouden met milieu-effectrapportages, planstudies en andere beleidsvoorbereidende studietrajecten. De Bouwdienst levert projectmatig adviezen en diensten en streeft daarbij naar het stimuleren van innovatieve werkwijzen. Doordat de Bouwdienst inhoudelijk betrokken is bij alle beleidsterreinen van Rijkswaterstaat en door het hele land werkt, is er een brede ervaring met uiteenlopende typen projecten. Deze brede basis was de voedingsbodem voor het ontwikkelen van belevingswaardenonderzoek.

In 1995 werd het project Methode-ontwikkeling Belevingswaardenonderzoek gestart, gefinancierd uit onderzoeksgelden van Rijkswaterstaat. Doelstellingen van dit project waren:

- het ontwikkelen van een wetenschappelijk verantwoorde effectvoorspellingsmethodiek "door de bril van de burger";

- het onderzoeken van het bestaansrecht en de toegevoegde waarde van de methodiek;
- het onderzoeken van bijdragen van de methodiek aan kwaliteit en effectiviteit van milieu-effectrapportage;

- het initiëren en stimuleren van discussie over sociale effectrapportage in Nederland;

- het geven van bekendheid aan belevingswaardenonderzoeken;

- het ontwikkelen van expertise op het gebied van belevingswaardenonderzoek, binnen en buiten V&W.

3 Belevingswaardenonderzoek in een notendop

Belevingswaardenonderzoek bestaat uit een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Het onderzoek kent vier fasen:

1. Omgevingsanalyse.
2. Verkennend belevingswaardenonderzoek.
3. Toetsend belevingswaardenonderzoek.
4. Effectbepaling.

De eerste drie fasen wordt informatie ingewonnen bij de burgers. In de vierde fase doen deskundigen met behulp van deze informatie uitspraken over het effect van planalternatieven op de beleving.

Belevingswaardenonderzoek kan flexibel worden toegepast. Daardoor kan belevingswaardenonderzoek zo worden ingezet, dat het nauw aansluit op de procedure van een project, of dat nu een m.e.r. is of een andere vorm van beleidsanalyse. In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op een aantal mogelijkheden.

3.1 Fase 1: Omgevingsanalyse

Dit is een inventariserend onderzoek waarin in kaart wordt gebracht:

- de omvang van het studiegebied;
- de functies van en activiteiten in het gebied;
- de belangen die er een rol spelen;
- alle relevante actoren: maatschappelijke organisaties, (semi-) overheden, maar ook niet-georganiseerde belangen zoals ondernemers, omwonenden, recreanten en andere gebruikers van het studiegebied.

De omgevingsanalyse is een gerichte inventarisatie: het doel is die functies, belangen en actoren in beeld te brengen die relevant zijn voor het project of de voorgenomen ingreep. Daarbij wordt uitgegaan van een inschatting van de waarneembare gevolgen van het project.

Het *resultaat* van de omgevingsanalyse is een globale omschrijving van het studiegebied en een zo compleet mogelijk overzicht van de voor het project relevante belangen, gebruikers en belangengroepen.

Op basis hiervan wordt een plan van aanpak opgesteld voor het verkennend onderzoek, met voorstellen voor te interviewen categorieën respondenten, werving van de respondenten en gespreksthema's. Daarnaast levert de omgevingsanalyse een groslijst op van organisaties die mogelijk belanghebbend zijn, met beknopte informatie over standpunten, contactpersonen en belang bij het onderwerp. Deze groslijst is van belang voor volgende fasen van het belevingswaardenonderzoek, maar ook voor de communicatie over het project. Doorgaans bevat een omgevingsanalyse ook conclusies en aanbevelingen met betrekking tot communicatie.

De *werkwijze* bij de omgevingsanalyse bestaat uit een combinatie van deskresearch, veldbezoek, gesprekken met sleutelpersonen en korte telefonische interviews. De doorlooptijd varieert doorgaans van enkele weken tot 2 à 3 maanden.

3.2 Fase 2: Verkennend belevingswaardenonderzoek

Deze onderzoeksfase vormt het hart van de methode. Met behulp van individuele diepte-interviews wordt de kwaliteit van de leefomgeving in beeld gebracht vanuit het perspectief van de mensen die van het studiegebied gebruik maken. Het zijn open interviews, waarbij de interviewer zo min mogelijk sturing geeft aan de onderwerpen die aan de orde komen. De interviewer werkt niet met een vragenlijst, maar stelt wel een aantal gesprekspunten aan de orde. Deze gesprekspunten zijn strategisch gekozen thema's die mensen stimuleren te vertellen wat zij belangrijk vinden in hun omgeving.

Veel gebruikte gesprekspunten zijn de relatie met de omgeving, de beleving van de huidige omgeving en veranderingen daarin, de problematiek die aanleiding is voor het onderzoek en mogelijke oplossingen.

De deelnemersgroep is zo heterogeen mogelijk, zodat de kans zo groot mogelijk wordt om alle belevingswaarden boven tafel te krijgen. Deze onderzoeksfase moet dus een gevarieerd en zo breed mogelijk beeld van de belevingswaarden opleveren.

De belevingswaarden worden vastgesteld op grond van een analyse van de gespreksverslagen. Daarbij wordt gezocht naar relaties tussen fysieke kenmerken van de omgeving en de betekenis ervan voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving.

Het *resultaat* is een beschrijving van de aspecten die gebiedsgebruikers van waarde vinden in het gebied en een voorlopige lijst met belevingswaarden van het studiegebied. Er wordt geprobeerd een zo compleet en gedetailleerd mogelijk beeld te verkrijgen van de belevingswaarden die van belang zijn voor het project. Het gaat erom zo goed mogelijk te begrijpen wat mensen belangrijk vinden in hun omgeving en waarom ze dit belangrijk vinden. De uitkomsten van een verkennend belevingswaardenonderzoek kunnen op drie manieren bijdragen aan het verdere proces. Ten eerste levert het de basis voor de effectbepaling die later uitgevoerd wordt. Ten tweede levert deze verkenning informatie op die als input kan dienen voor het ontwerpen van oplossingen (bijvoorbeeld ten aanzien van inpassing en compenserende maatregelen). Ten derde kan een verkennend belevingswaardenonderzoek nuttige informatie opleveren ten behoeve van de communicatie over het project.

De *werkwijze* bij een verkennend belevingswaardenonderzoek bestaat uit de volgende stappen: voorbereiding, vaststellen aantal en categorieën respondenten, werving, vaststellen gespreksthema's, briefing interviewers, veldwerk, analyse, rapportage en nazorg. Een verkennend belevingswaardenonderzoek heeft in de regel 2 tot 3 maanden doorlooptijd.

3.3 Fase 3: Toetsend belevingswaardenonderzoek

Het toetsend onderzoek is een kwantitatief onderzoek onder een representatieve steekproef van gebiedsgebruikers. In dit onderzoek wordt de voorlopige lijst belevingswaarden getoetst op juistheid en volledigheid. Tevens wordt een rangorde van de belevingswaarden bepaald en wordt de huidige situatie gescoord. Dit gebeurt doorgaans via een schriftelijke of mondelinge enquête onder een representatieve steekproef.

Het *resultaat* is een beoordelingskader: een compleet, geverifieerd en representatief overzicht van belevingswaarden, met daaraan gekoppeld een set van gewichten. Dit beoordelingskader vormt de basis voor het in kaart brengen van de gevolgen van de verschillende oplossingen of alternatieven op de belevingswaarden. Het beoordelingskader geeft het perspectief van de gebiedsgebruiker zodanig weer dat dit bruikbaar is voor het beoordelen van de effecten.

Tijdens het toetsend onderzoek kan ook informatie worden ingewonnen over andere aspecten van de huidige situatie en het oordeel van gebiedsgebruikers over de problematiek.

De *werkwijze* bestaat uit keuze van de interviewmethode, vaststellen van de steekproef, opstellen van de vragenlijst, veldwerk, analyse, rapportage en nazorg. Een toetsend onderzoek heeft een doorlooptijd van 2 tot 3 maanden.

3.4 Fase 4: Effectbepaling

In deze laatste fase van het belevingswaardenonderzoek worden de alternatieven vergeleken op het aspect beleving. Dit gebeurt door deskundigen op basis van de belevingswaarden uit het beoordelingskader. Deze belevingswaarden worden eerst omgezet in beoordelingscriteria. Dat wil zeggen dat voor iedere belevingswaarde een objectief toetsbaar criterium wordt vastgesteld.

Dat kan bijvoorbeeld de verkeersintensiteit zijn in een bepaalde straat, de geluidsproductie in Db(A) of de lengte van zichtlijnen.

Vervolgens worden de alternatieven per beoordelingscriterium gescoord ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Deze scores worden in een effectenmatrix weergegeven. Daarna wordt, rekening houdend met het relatieve belang van de verschillende belevingswaarden, voor ieder alternatief een integrale effectbeoordeling geformuleerd. Dit gebeurt zowel met een eenvoudige multi-criteriumanalyse als met een kwalitatieve beschouwing.

Deze werkwijze is ontwikkeld bij m.e.r.-procedures, maar is ook breder toepasbaar.

Het *resultaat* is een eindbeoordeling van de alternatieven op het punt van beleving van de kwaliteit van woon- en leefomgeving. Het accent ligt op die punten waarop alternatieven zich van elkaar of van de huidige situatie onderscheiden.

Dit resultaat kan op verschillende manieren een plaats krijgen in het MER, de projectnota of de planstudie, bijvoorbeeld opnemen in de overzichtstabel, via een aparte kwalitatieve beschouwing in de nota of het ontwikkelen van een apart "belevingsscenario", naast bijvoorbeeld een "economisch scenario" of een "natuurscenario".

De *werkwijze* bestaat uit de volgende stappen: voorbereiding, ontwikkelen beoordelingscriteria, effect bepalen per beoordelingscriterium, opstellen effectenmatrix, vergelijken alternatieven, rapportage en inpassing in MER, projectnota of planstudie.

3.5 Een flexibele methode

Belevingswaardenonderzoek kan flexibel worden toegepast. De omvang en opzet kunnen worden afgestemd op de grootte en complexiteit van het project, het studiegebied, de maatschappelijke problematiek en de planprocedure. Maatwerk is gewenst en mogelijk. Fasen kunnen meer of minder uitgebreid worden uitgevoerd of zelfs vervallen, zoals de voorbeelden hieronder laten zien..

In het geval van een verkenningsfase voor een (groot) project kan een kwalitatief verkennend vooronderzoek voldoende indicatie geven van de aard en variatie van de belevingswaarden. In dat geval kan volstaan worden met de fasen 1 en 2.

Bij projecten waar al een uitgebreide omgevingsanalyse heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld een verkenning in het kader van de project start-up) kan fase 1 vervallen of worden beperkt. In gebieden waar al veel bekend is over belevingswaarden uit eerder onderzoek, kan een verkennend onderzoek beperkt blijven tot bijvoorbeeld enkele diepte-interviews om bestaande inzichten te bevestigen of aan te vullen, groepsgesprekken of een gericht onderzoek naar specifieke aspecten. Daarna kan snel worden overgegaan naar het toetsend onderzoek.

Soms is een volledig toetsend onderzoek vanwege methodische, financiële of praktische redenen niet mogelijk. Dit kan onder andere het geval zijn als het onderzoeksgebied klein is of als er sprake is van een relatief kleine en gelijksoortige onderzoekspopulatie. Dan wordt soms gewerkt met een gerichte toetsing bij bepaalde groepen, of wordt volstaan met een kwalitatieve toetsing. Dit laatste kan onder andere met behulp van een workshop met projectmedewerkers, deskundigen en gebiedsgebruikers.

De werkwijze bij de effectbepaling is mede afhankelijk van de wijze van integratie in MER of projectnota.

Eerder uitgevoerde belevingswaardenonderzoeken voor hetzelfde gebied of voor gelijksoortige projecten kunnen ook input zijn voor een effectbepaling. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een weinig controversiële ingreep met beperkte knelpunten. In dat geval kan met behulp van informatie uit eerdere belevingswaardenonderzoeken worden nagegaan of de gevonden belevingswaarden uit deze onderzoeken voldoende input zijn voor een effectbeoordeling of dat aanvullend locatiespecifiek onderzoek gewenst is.

De Noord-Hollandse zeehavens dreigen verstopt te raken door vervuilde 'zoute baggerspecie'. Wat zijn geschikte locaties voor het storten en verwerken van deze specie? In de milieu-effectrapportage over dit vraagstuk is uiteraard naar de technische kant van de zaak gekeken. Maar daar kon het niet bij blijven, meende projectleider Volkert Schaap. En dus kwam er ook een belevingswaardenonderzoek, met alles erop en eraan. Schaap verwacht dat de betrokken bestuurders straks zeer geïnteresseerd zullen zijn in de reacties van de geraadpleegde respondenten. 'Want dat is informatie van het publiek, van het volk, dat elke vier jaar naar de stembus gaat.'

Rinke Berkenbosch

Belevingswaardenonderzoek nuttige aanvulling op technische studie

Zoute baggerspecie Noord-Holland

Over belevingswaarden gesproken: het puntje van de zuidpier bij IJmuiden, bij voorkeur op een dag waarop een stevige bries van die echte Hollandse wolken door het zwerk jaagt en de golven tegen de pier uiteen laat spatten – je moet nog oppassen dat je geen nat pak krijgt, en dat maakt het alleen maar extra leuk om daar te vertoeven. Kijk naar het westen, en zie: pure natuur! Geen exotische runderen, beesten met zendertjes, of terreinbeheerders van Staatsbosbeheer die terstond ingrijpen wanneer flora of fauna zich niet precies gedraagt conform de vooraf uitgestippelde regie. Nee, dan de Noordzee bij IJmuiden: dat is gewoon natuur zoals ze is.

Vanaf de zuidpier zelf wordt volop gevestigd. Je ziet bijna nooit dat iemand ook iets vangt, maar dat doet er waarschijnlijk niet toe. Kijk je naar het noordoosten, richting Wijk aan Zee, dan zie je eerst de noordpier, het strand en de duinen, en daarachter de roestbruine kolossen van de hoogovens, die eens in de zo veel tijd indrukwekkende stoompluimen uitblazen. Af en toe komt er een groot schip voorbij, met de containers onwaarschijnlijk hoog opgetast. Bijna altijd struikt er een mannetje met een verfwast over het dek.

Mooi!

Last uit het verleden

Wat je niet ziet, is het probleem dat onder water zit: 'zoute baggerspecie' die dermate vervuild is dat je het spul niet zomaar kunt oplepelen met een

hopperzuiger om het een eindje uit de kust weer terug in zee te storten. Die baggerspecie bevat onder meer zware metalen, olieresten, bestrijdingsmiddelen en PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen). Het slib dat anno 2000 in de Noord-Hollandse zeehavens wordt afgezet, is stukken schoner. De vervuiling is voornamelijk een 'last uit het verleden', maar dat doet aan het probleem niets af. Want die vervuilde specie moet hoe dan ook weg. Volkert Schaap (51 jaar), projectleider van de 'Verkenning structurele aanpak zeehavenslib Noord-Holland' legt uit waarom.

Schaap: 'De eerste reden is dat de overtollige specie de scheepvaart belemmert. De keel-clearing, de ruimte tussen de kiel en de bodem van de vaargeul, is voor grote schepen dermate klein dat het besturingselement niet meer reageert. Je hebt sleepboten nodig om die schepen als het ware door de slurrie heen te trekken. De tweede reden is het milieu-element: ernstig vervuilde baggerspecie moet verwijderd worden vanwege de effecten op ecosystemen, de bedreiging van het grondwater en de kwaliteit van het erboven staande oppervlaktewater. Je moet die overtollige specie ergens storten of verwerken. Maar waar? En hoe? Dat is het probleem.'

De last uit het verleden die in het systeem zit, en waar de studie over gaat, is zo'n 6 miljoen kuub groot. Schaap rekent voor dat je met een dergelijke hoeveelheid 250 voetbalvelden met een laag van 10 meter kunt bedekken. Je



Volkert Schaap: 'Ik wil weten: hoe beleven de bewoners en de gebruikers van een gebied de omgeving waarin zij wonen, werken en recreëren? En hoe valt bij hen een ingreep zoals de aanleg van een depot of een verwerkingsinstallatie?'

zou er ook het Noordzeekanaal over een lengte van 2 kilometer mee kunnen dempen, zo staat te lezen in een 'consultatiedocument' over het project, dat in maart 2000 verscheen en de opmaat vormt voor de besluitvorming. Volgens de huidige planning verschijnt de Projectnota/MER in het komende najaar. In de loop van 2001 zal het bevoegd gezag aangeven of de gekozen oplossingsrichting – een locatie waar de specie verwerkt kan worden en de niet bruikbare restroom wordt gestort – de structurele oplossing is voor het IJmondgebied. Met het project is een investering van tussen

BAGGER

Foto: Unifed Photos de Boer



De Averijhaven: een van de mogelijke locaties voor het verwerken (zandscheiding) en storten van de baggerspecie

de 250 en de 400 miljoen gulden gemeoid.

Techneuten

Voor het project is een belevingswaardenonderzoek uitgevoerd, inclusief een inventarisatie van de sociaal-economische effecten. Schaap: 'We hebben gekozen voor een open planproces: transparant, eerlijk, zonder verborgen agenda's. Een belevingswaardenonderzoek past uitstekend in zo'n opzet. Bij een milieu-effectrapportage ga je uit van wetenschappelijke inzichten, op basis van modellen ga je de effecten bekijken. Maar daarmee wordt de problematiek puur vanuit de techneutenkant benaderd. Wij wilden ook weten hoe de maatschappelijke omgeving zou reageren, te meer omdat er juist vanuit die maatschappelijke omgeving van meet af aan bezwaren waren: "Als je het hier doet, kan ik niet meer visen", "Als jullie voor het strand van Wijk aan Zee een depot aanleggen, dan kan ik mijn strandtent wel sluiten".

Ik wil weten: hoe beleven de bewoners en de gebruikers van een gebied de omgeving waarin zij wonen, werken en recreëren? En hoe valt bij hen een ingreep zoals de aanleg van een depot of een verwerkingsinstallatie? Is het inderdaad zo dat recreanten wegblijven, en dat je dus horeca-exploitanten van hun brood berooft? Je kunt dit soort kwesties buiten beschouwing laten, maar dan krijg je ze onherroepelijk keihard terug in de bezwaarschriftenprocedure.

Een belevingswaardenonderzoek schetst een beeld van wat een ingreep

betekent voor de omgeving. Zo'n beeld is nuttig voor jezelf, als ambtenaar, maar vooral ook voor de politieke bestuurders: "Als u op basis van een technische studie kiest voor deze oplossing, dan kunt u rekenen op die en die reacties van de bevolking". In de komende periode gaan de bestuurders besluiten nemen. In de stuurgroep zitten onder anderen de milieuwethouders van de betrokken gemeenten. Die gaan straks allemaal bekijken – daar ben ik vast van overtuigd – hoe er in het belevingswaardenonderzoek gereageerd is op de locaties die zich op hun grondgebied bevinden. Want dat is informatie van het publiek, van het volk, dat elke vier jaar naar de stembus gaat.'

Ongerustheid

Op dit moment zijn er nog verschillende locaties in de race, waaronder de zuidpier bij IJmuiden, de noordpier ter hoogte van Wijk aan Zee, de Averijhaven/Werkhaven en meer landinwaartse locaties zoals het Noordzeekanaal tussen de Velseren de Wijkertunnel, de nieuwe Afrikahaven (waar zich tot voor kort het kunstenaarsdorp Ruigoord bevond) en de Noorder IJpolderplas vlakbij Amsterdam. Te bestemder plekke zit natuurlijk helemaal niemand op de baggerspecie te wachten. Dat was van tevoren ook al bekend.

Schaap: 'Het project heeft een voor geschiedenis. In 1989 kwam Rijkswaterstaat met het plan om in de oksel van de noordpier een depot van 10 tot 15 miljoen kuub aan te leggen. Dat heeft spon taan de oprichting van de actiegroep "Laat de kust met rust" opgeleverd. Hun

vrees: "Leg daar een depot aan, één dijk doorbraak en het strand tot aan Den Helder is vergeven van de baggerspecie en volledig onbruikbaar voor recreatie". Deze actiegroep heeft zich met succes verzet tegen de provinciale politiek, en is inmiddels uitgegroeid tot een actiegroep die de hele kust bewaakt. Plannen voor depots, windmolenparken in zee, vliegvelden op opgespoten eilanden – ze reageren meteen.'

"Laat de kust met rust" is tegen depots. Punt uit. 'Dat vinden ze niet meer van deze tijd', aldus Schaap. Hij vertelt dat de club zich inmiddels heeft laten inschrijven bij de Kamer van Koophandel als slibverwerkingsbedrijf. De bedoeling is de overheid te laten zien dat je van vervuild slib stenen kunt bakken om wegen en plantsoentjes te bestraten. Het toe te passen procedé zorgt ervoor dat zware metalen en andere vervuilingen onder hoge temperaturen worden ingekapseld in het kristalrooster van de steen. Een probleem is wel dat het Bouwstoffenbesluit voorschrijft dat je de plekken waar die stenen gebruikt worden eeuwig moet blijven monitoren. Maar toch: 'Een actiegroep die constructief meedenkt over een schier onoplosbaar milieuprobleem, ik neem er mijn petje voor af', aldus Schaap in een interview in *Kijk op Slib* (december 1998), de vier keer per jaar verschijnende nieuwsbrief die het project begeleidt.

Naast weerstand bij de genoemde actiegroep, was er bijvoorbeeld ook ongerustheid bij de woonbootbewoners van de Noorder IJpolderplas, bij de horeca (met name in Wijk aan Zee en IJmuiden) en bij de eigenaren van de fonkelnieuwe appartementen in 'Seaport Marina' te IJmuiden. Schaap: 'Tijdens de hoorzitting over het streekplan, waarin de mogelijke locaties voor depots en verwerking waren aangegeven, heb ik mensen in huilen uit zien barsten. Die mensen hebben hun laatste centen geïnvesteerd om hun laatste jaren te wonen in een appartement in een mooi gebied, en dan dreigt er ineens een slibdepot voor de deur te komen. Bij projecten zoals dit praat je over gevoelens van mensen, en soms over leed. Dan moet je zorgvuldig zijn. Daar helpt belevingswaardenonderzoek bij. Okee, het kost ons drie tot vier ton, maar in het project gaat het om een investering van 250 tot 400 miljoen gulden. Dan mag je best een stukje zorgvuldigheid in acht nemen, vind ik.'

Nuanceringen

En dan nu de ham-vraag: wat heeft het belevingswaardenonderzoek in dit specifieke geval concreet opgeleverd? Geen

echte *eye-openers*, eerlijk gezegd. Geen inzichten van het type: goh, nooit gedacht... Het is eerder zo dat het beleevingswaardenonderzoek *nuanceren* heeft aangebracht, en dat kan natuurlijk ook nooit kwaad.

De eerste stap, zie ook de twee voorgaande artikelen in dit nummer, was een omgevingsanalyse. Die was er onder meer op gericht de relevante belanghebbenden te identificeren. De resultaten van de analyse zijn niet alleen gebruikt als vertrekpunt voor de verkennende fase van het beleevingswaardenonderzoek, maar ook om een maatschappelijke klankbordgroep te formeren. De vraag is dan: heb je aan zo'n klankbordgroep niet genoeg om greep te krijgen op beleevingswaarden?

Schaap: 'Nee, toch niet. De maatschappelijke klankbordgroep is zeer waardevol, en het ziet er naar uit dat we in goed overleg een acceptabel eindresultaat gaan bereiken. Maar in een klankbordgroep heb je te maken met een beperkt aantal personen: vijftien vertegenwoordigers van belangengroeperingen die het gehele traject meelopen. Die mensen hebben aan het begin al een bepaald beeld, ze nemen een standpunt in, ze horen ook andere standpunten aan. En wat zijn nou vijftien mensen voor zo'n heel gebied? Met een beleevingswaardenonderzoek maak je het beeld veel breder. En representatiever, want via een beleevingswaardenonderzoek verneem je ook de mening van mensen die je om praktische redenen niet in een klankbordgroep kunt uitnodigen. In dit geval bijvoorbeeld de recreanten. Een beleevingswaardenonderzoek biedt je de mogelijkheid 's zomers het strand op te gaan en ter plekke mensen te interviewen.

De formule van een klankbordgroep brengt verder met zich mee dat mensen heel sterk vanuit hun eigen belang redeneren. Dat is ook hun rol. Maar leg je daarnaast met een beleevingswaardenonderzoek je oor te luisteren in de omgeving, dan hoor je ook andere geluiden. Bijvoorbeeld van mensen in IJmuiden die zeggen: "Dat vervuilde slib is wel een probleem, maar het heeft te maken met activiteiten waar we goed van kunnen eten, waar we ons brood mee verdienen. En dan geldt: daar waar het probleem veroorzaakt wordt, moet je het ook oplossen."

Interessant is ook dat het onderzoek uitwees dat er een fors verschil is tussen de vrees van horeca-ondernemers voor afnemende klandizie en de reacties van recreanten. Van die recreanten geeft grofweg drie kwart aan dat ze terug zullen komen, ook als er een depot wordt gerealiseerd, terwijl de horeca-ondernemers ervoor beducht waren dat grofweg

drie kwart van de recreanten dan permanent zou wegblijven.'

Autonome ontwikkeling

Kenmerkend voor beleevingswaardenonderzoek is dat in de verkennende en de toetsende fase de beleevingswaarden in de huidige situatie 'gemeten' worden, terwijl in de fase van de effectenbepaling de deskundigen hierop oordelen baseren over belevingseffecten van een voorgenomen ingreep in een toekomstige situatie. Nu is algemeen bekend dat Rijkswaterstaat, de belangrijkste afnemer van beleevingswaardenonderzoek, bepaald geen wereldrecoördhouder is in het snel realiseren van projecten. Tussen de besluitvorming-ten-principale en de feitelijke realisatie verstrijken doorgaans vele jaren. En in die jaren kunnen er in een land als Nederland – druk, druk, druk – allerlei autonome ontwikkelingen plaatsvinden die helemaal los staan van het m.e.r.-plichtige project in kwestie, maar die intussen een gebied wel ingrijpend veranderen. Daardoor kan er een behoorlijke afstand ontstaan tussen de gemeten beleevingswaarden ten tijde van de m.e.r. en de daarop gebaseerde effectenbepaling voor de autonome ontwikkeling. Leg dat maar eens uit!

Schaap: 'Wat moeilijk is – bij milieu-effectrapportage in het algemeen en bij beleevingswaardenonderzoek in het bijzonder – is dat je een nul-situatie moet beschrijven, de autonome ontwikkeling. Neem bijvoorbeeld de Noorder IJpolderplas. De woonbootbewoners aldaar krijgen in de toekomst uitzicht op industrie op de oever aan de overkant. Dat is de autonome ontwikkeling. Maar in de huidige situatie is die industrie er nog niet. En dan lijkt de mogelijke komst van een depot en een inrichting voor verwerking van vervuild slib ineens een stuk ingrijpender. Een vergelijkbaar probleem speelde bij de locatie Afrikahaven. Daar is met een beleevingswaardenonderzoek begonnen toen die haven er nog helemaal niet lag, terwijl in de studie als uitgangspunt gold dat die haven wel aangelegd was. Wie moet je in zo'n geval benaderen om greep te krijgen op de beleving van een nog niet bestaande toekomstige situatie? Een oplossing hiervoor was om de beleevingswaarden te onderzoeken voor een min of meer vergelijkbare locatie waar in de huidige situatie wel al een haven aanwezig is: de Amerikahaven.'

Doorwerking

Een beleevingswaardenonderzoek kan volgens Schaap alleen doorwerking hebben in de besluitvorming wanneer de re-

sultaten ervan pregnant gepresenteerd worden: 'Bij een eerder project, een depot in het IJmeer, hebben we ook beleevingswaardenonderzoek laten uitvoeren. Maar wat hebben we ermee gedaan? Eigenlijk niks. Het is allemaal netjes opgeschreven in een deelstudie, maar die stond ernaast. Iedereen kijkt naar de samenvatting van de Projectnota/MER. Wie meer wil weten, kijkt ook naar de nota zelf. Maar slechts een enkeling duikt in de deelstudies.'

Op dit moment wordt nog gepuzzeld op de mogelijkheden om het beleevingswaardenonderzoek voor de bestemming en verwerking van het Noord-Hollandse zeehavenslib een goed herkenbare plaats te geven in de Projectnota/MER die in het komende najaar wordt afgerond. Om te beginnen heeft daartoe de Bouwdienst van Rijkswaterstaat, die het onderzoek uitvoerde, het verzoek gekregen om de vele tientallen pagina's met onderzoeksresultaten overzichtelijk op enkele A4-tjes samen te vatten. Daar gaat aan gewerkt worden.

De uitkomsten van een beleevingswaardenonderzoek kunnen verder behulpzaam zijn bij allerlei communicatie-activiteiten. Een beleevingswaardenonderzoek vestigt de aandacht op onderwerpen zoals 'lekker uitwaaien op de pier', 'goede parkeer gelegenheid vlakbij het strand', 'de bereikbaarheid van de trailerhelling', 'mogelijkheden om te vissen en te surfen', enzovoort. Dit soort kwesties legt voor menige onwonende en recreant meer gewicht in de schaal dan de decibellen, zuurequivalenten, grondwatergradiënten en andere technicaliteiten waarvan milieu-effectrapporten doorgaans bol staan. Daar kun je je voordeel mee doen wanneer je bijvoorbeeld een op maat gesneden publieksvriendelijke folder over je project wilt uitbrengen, of wanneer je het woord moet voeren op een informatieavond met bezorgde bewoners.

Verrijking

Al met al is Schaap een tevreden gebruiker: 'Daar waar je een project wilt realiseren dat de woon- en leefomgeving van mensen echt raakt, daar zul je volgens mij de beleevingswaarden boven tafel moeten krijgen om goede plannen te kunnen maken en de politiek te voorzien van de informatie die men nodig heeft om een goed besluit te kunnen nemen. En dat lukt je niet met een technische studie. Ik vind beleevingswaardenonderzoek een verrijking.'

