

'OVERDIEPES' POLDEREN'

ENKELE ASPECTEN VAN DE PLANVORMING VOOR DE OVERDIEPSE POLDER

In 39 rivierverruimingsprojecten wordt het programma 'Ruimte voor de Rivier' uitgevoerd. In dit artikel bekijken wij de herinrichting van de Overdiepse Polder in Noord-Brabant. De bewoners namen het initiatief tot ontwikkeling van een 'terpenplan': de herinrichting van de Polder voor tijdelijke waterberging tijdens piekafvoer in de Maas. Daarbij wordt een deel van het huidige aantal agrarische bedrijven herbouwd op terpen ter bescherming tegen het water. De Overdiepse Polder onderscheidt zich in één belangrijk opzicht van andere Ruimte voor de Rivier-projecten: hier hebben bewoners een plan ontwikkeld dat ook daadwerkelijk zal worden uitgevoerd. Hoe kan deze relatief grote ruimte voor participatieve planvorming in het terpenplan worden verklaard? Hierna een bespreking van enkele markante aspecten van de planvorming in dit project.

Het Nederlandse hoogwaterbeleid is de laatste jaren ingrijpend veranderd. Sinds hoogwaterperiodes in de jaren negentig kwamen ruimtelijke oplossingen hoog op de beleidsagenda, mede onder invloed van discussies over klimaatverandering (Meijerink, 2005; Van Heezik, 2007). Dit resulteerde in formulering en uitvoering van de beleids-

ties van ruimtelijke en infrastructuurele oplossingen kost schaarse ruimte. Ruimteclaims voor water brengen onvermijdelijk nieuwe actoren, visies en belangen in het spel (Wiering en Driessen, 2001; Wolsink, 2006). Dit vereist communicatie, onderhandelingen en afstemming met ministeries, lagere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Het onderhandelen met en betrekken van *stakeholders* bij planvorming is een relatief nieuwe ervaring voor Rijkswaterstaat. Projecten worden daarnaast uitbesteed aan lagere overheden (gemeenten, waterschappen en provincies) waardoor Rijkswaterstaat een nieuwe rol als facilitator krijgt.

Hierna bespreken wij enkele belangrijke aspecten van planvorming in de Overdiepse Polder: de relatie tussen Rijkswaterstaat en provincie, tussen provincie en bewoners, de rol van de bewoners en de invloed van nieuwe normatieve concepten als 'ruimtelijke kwaliteit'. Op basis van interviews met diverse partijen en secundaire bronnen als projectdocumentatie analyseren wij het 'Overdiepse Poldermodel'. Twee aspecten vormen volgens ons tezamen een verklaring voor de specifieke planvorming voor het terpenplan. Enerzijds zijn de actieve rol, grote inzet en visie van de bewoners cruciaal. Anderzijds konden deze slechts een plaats van betekenis krijgen binnen de specifieke constellatie van omstandigheden in de Polder, capaciteiten en intenties van bewoners en hun vertegenwoordigers, bestuurlijke belangen bij een 'succesverhaal' in het waterbeheer, en inzet van vooral de provincie om het planvormingsproces gaande te houden. De Overdiepse Polder is dan ook niet zozeer een manifestatie van een bredere 'transitie' in het waterbeheer op basis van een nieuwe sturingsfilosofie,

maar een specifiek geval waarin – in tegenstelling tot andere rivierverruimingsprojecten – enkele cruciale contextuele factoren een meer participatieve benadering wenselijk en mogelijk maakten.

Het artikel is als volgt opgebouwd: eerst leggen wij kort uit waarom *casestudy's* als de Overdiepse Polder relevant zijn vanuit een bestuurskundig perspectief. Vervolgens introduceren wij het Over-

Meer dan een aanpassing van het discours?

diepse Polder-project. Daarna komen de relaties tussen, en visies van, de diverse partijen aan bod. Op basis hiervan houden we het Overdiepse poldermodel tegen het licht.

'Ruimte voor de Rivier': breuk met het verleden?

Bestuurskundig zijn projecten als Overdiep interessant. Hoe kunnen het nieuwe discours, de planningsprocessen en de uitvoeringspraktijk worden geduid? Als nieuwe variant op een oud patroon, een aangepaste vorm van de 'oude' hiërarchische sturing in het Nederlandse hoogwaterbeleid? Of zijn zijn een manifestatie van de opkomst van nieuwe sturingsconcepten en -praktijken (*governance*), van een 'transitie' in het waterbeheer?

Van Hemert (1999) beschouwt RvdR als méér van hetzelfde, een aanpassing van het hoogwaterdiscours die vooral 'Ruimte voor de Ingenieur' oplevert. Wiering en Arts (2006) zijn gematigd positief: het gaat om méér dan

Dik Roth en Madelinde Winnubst¹

Dr D. Roth is universitair docent bij de Leerstoelgroep Recht en Bestuur, Wageningen Universiteit.

Drs M. Winnubst is onderzoeker bij het Centrum for Sustainable Management of Resources (CSMR), Radboud Universiteit Nijmegen.

lijn 'Ruimte voor de Rivier' (hierna RvdR). RvdR maakte een einde aan een traditie van ruimtelijke planning waar in land en water strikt werden gescheiden door dijken (Wiering en Driessen, 2001), en moet Nederland vanaf 2015 duurzaam beschermen tegen overstromingen. In de rivierprojecten wordt ruimte gecreëerd door maatregelen als verdieping van uiterwaarden, retentie, ontpollering en 'bypasses' (nevengeulen), met twee hoofddoelstellingen: veiligheid en 'ruimtelijke kwaliteit' (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007).

De verschuiving van infrastructurele oplossingen (dijken) naar combina-

een verandering op discursief niveau. Zij wijzen op nieuwe wetgeving en procedures, en een nieuwe politieke cultuur in de richting van *new modes of governance*, maar houden ook hun twijfels in de veranderende verhouding tussen 'ruimte' en 'dijken' zit veel ambiguïteit.

Van der Brugge et al. (2005) zijn optimistischer: zij zien een 'transitie' die past in de opkomst van nieuwe stijlen van bestuur, vaak met *governance* aangeduid.² Volgens deze auteurs voltrekt zich in het Nederlandse waterbeheer sinds enkele jaren zo'n transitie. Deze zou zich nu bevinden in het stadium

modaliteiten van interactie met betrokkenen inzet, per geval variërend van top-down planning met de facto uitsluiting van plaatselijke betrokkenen (noodoverloopgebieden) tot door de overheid gedirigeerde participatieve processen (Noordwaard, Lent) waarbij burgers in een laat stadium worden betrokken. Botsende visies worden, soms met alle beschikbare middelen, uitgevochten.

Hoe passen de ervaringen in de Overdiepse Polder in dit diffuse beeld? Overdiep verdient speciale aandacht voor de specifieke wijze van planvoorbereiding en planvorming en de cruciale rol van de bewoners. Als 'koplouperproject' werd deze Polder het paradigma van RvdR.⁴ Hierna laten wij zien dat deze specifieke kenmerken van planvorming in de Overdiepse Polder, die aanzienlijk verschilt van de hiervoor genoemde gevallen, slechts begrepen kunnen worden in de bredere sociaal-politieke context waarin deze is ontstaan.

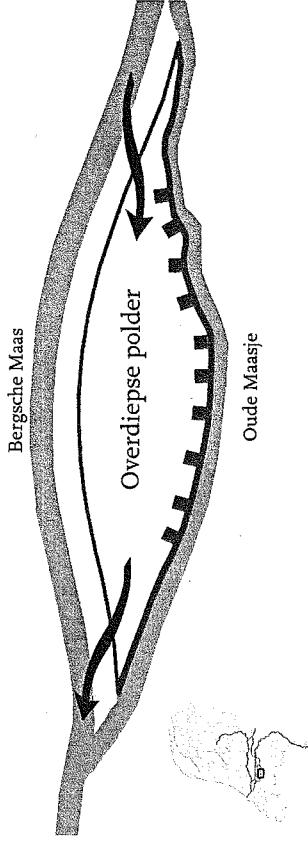
Het terpenplan

De Overdiepse Polder ligt in de gemeenten Waalwijk en Geertruidenberg in Noord-Brabant. De Polder (figuur 1) bestaat uit 550 hectare binnendijks land en 180 hectare uiterwaarden, en heeft met zestien gemengde melkvee- en akkerbouwbedrijven en één intensieve varkenshouderij een primair agrarische functie. De boerenbedrijven beslaan tussen de 25 en veertig hectare. Ongeveer zestig procent van het land is eigendom, veertig procent is pachtgrond. Tot in de jaren zestig van de vorige eeuw overstroemde de Polder regelmatig. Het land werd toen voornamelijk gebruikt voor extensieve landbouw. Pas in 1975 kwamen de eerste bewoners. De polder telt nu zo'n 94 bewoners (Habiforum, 2003). Ligging

Een koplouperproject

van uitvoering van het paradigma van integraal, participatief waterbeheer (idem p. 171). Zij wijzen hierbij op RvdR en de, in het kader van het zoeken naar ruimtelijke oplossingen enkele jaren geleden ontwikkelde plannen voor 'noodoverloopgebieden'.³

De hiermee opgedane ervaringen geven voorlopig weinig reden tot optimisme. Van 'noodoverloopgebieden' is, mede als gevolg van protesten door lokale overheden, organisaties van boeren en ondernemers, bewoners, bestuurders en politici, afgezien (Roth et al., 2006). Ook recente ervaringen met planvorming in RvdR (onder andere de Noordwaard bij Werkendam, Lent bij Nijmegen, en plannen voor een IJssel-bypass bij Kampen) wijzen op diepe tegenstellingen en verschillen van inzicht in problemen en oplossingen. Centraal staat een overheid die bepaalde hoogwaterveiligheidsdoelen wil bereiken en daartoe verschillende



Figuur 1 De Overdiepse Polder

en relatief korte bewoning maken het gebied geschikt voor waterberging. De polder werd dan ook 'zoekgebied' voor rivierverruiming in het westelijk rivierengebied.

Slechts enkele belangengroepen, zoals boerenorganisatie ZLTO en het waterschap, wisten van de waterbergingsplannen. Toen de polderbewoners in de krant over de plannen lasen was hun eerste reactie: 'We kijken hoe we het proces kunnen stoppen en halen de beste advocaten erbij'.⁵ De toenmalige gedeputeerde van Noord-Brabant, Jan Boelhouwer, legde tijdens een informatiebijeenkomst uit dat het slechts om voorlopige studies ging. Naderhand vroegen twee bewoners aan de gedeputeerde of zij zelf een plan mochten maken om wonen en boeren te combineren met waterberging. De bewoners waren vooral bang voor de lange periodes van onzekerheid die overheidsplannen met zich meebrachten: 'Als er iets gedaan moet worden dan liever snel en op onze voorwaarden'.⁶ Vier bewoners gingen aan de slag en wisten de antistemming te veranderen in een constructieve houding. Met hulp

van ZLTO en de provincie ontwikkelden zij het 'terpenplan': de constructie van negen terpen met boerderijen aan de zuidzijde van de polder; de dijk aan de noordzijde zal worden verlaagd. Op voorwaarde van de vergoeding van verhuiskosten naar de terpen of voor vertrek uit de polder, compensatie voor

Bewonersparticipatie

oogstschade, en inrichting van de polder voor een overstroomingskans van gemiddeld eens per 25 jaar, accepteerden de bewoners waterberging. De provincie zag in het terpenplan een manier om versterking van de agrarische structuur (groen) en waterberging (blauw) te combineren met aandacht voor 'ruimtelijke kwaliteit'.

In welke bredere politieke context speelden deze ontwikkelingen zich af? De hiervoor genoemde gedeputeerde faciliteerde niet alleen de bewoners tijdens het opstellen van het terpenplan, maar agendeerde het

ook op beleidsniveau. De toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Monique de Vries (VVD), had een speciale commissie (Bezinnings-

Een belangwekkend experiment

groep Water) ingesteld, voorgezeten door partijgenote en voormalig minister van Verkeer en Waterstaat Neelie Kroes. De groep bestond verder uit vertegenwoordigers van overheden, zoals gedeputeerde Boelhouwer, wetschappers en consultants. Zij zochten naar snel realiseerbare projecten die een goede afspiegeling van het nieuwe waterbeleid zouden vormen. Gedeputeerde Boelhouwer bracht het terpenplan in; de Bezinningsgroep reageerde positief. Met hulp van een waterexpert en lid van kennisinstituut voor gebiedsontwikkeling Habiforum, en de toenmalige minister werd het terpenplan één van de zogenaamde 'spiegelprojecten', een experiment waarin overheden en bewoners samen werken aan duurzame oplossingen in waterbeheer.

Overdiep werd het eerste rivierproject waarin het ministerie de verantwoordelijkheid voor de planstudie delegerde naar de provincie. Belangrijke bewoerdersvoorwaarde was dat hun ideeën uitgangspunt van het planeringsproces zouden zijn en dat zij door hun plaats in de projectorganisatie die ideeën zelf zouden kunnen vertegenwoordigen, een nieuw element in het Nederlands waterbeleid. Om te kunnen starten vóór de besluitvorming over de Planologische Kern Beslissing (PKB) waarin

een centraal arrangement vastgesteld door de Eerste en Tweede Kamer. De regio op hoofdlijnen lag daarmee centraal. De vervlechting van centrale en decentrale sturing bood echter ruimte aan betrokken regio's om met eigen visies en oplossingen te komen (Ten Heuvelhof et al., 2007). Het Rijk heeft, voortgaand aan en tijdens het proces, taakstellingen en randvoorwaarden opgesteld: waterafvoer en ruimtelijke kwaliteit, beschikbare financiële ruimte en inrichting van de projectorganisatie. Bij een gedelegeerd project is Rijkswaterstaat randvoorwaardenstellend en vervult de rol van regisseur. Hoewel de provincie verantwoordelijkheid kreeg voor het terpenplan, hield het Rijk de eindverantwoording in eigen hand: de legering gold voorlopig alleen de planstudiefase.

Relatie tussen Rijkswaterstaat en provincie

Aanvankelijk was de verhouding tussen Rijkswaterstaat en provincie moeizaam. Rijkswaterstaat, verantwoordelijk voor RvdR, bood lang verzet tegen het terpenplan, vooral het toenmalige Projectbureau Beneden Rivieren.^{7,8} Neelie Kroes speelde een sleutelrol als voorzitter van de Bezinningsgroep Waater. Haar enthousiasme had een goede uitwerking: steeds meer politici en bestuurders committeerden zich eraan. Hierdoor nam de druk op Rijkswaterstaat toe om het plan op te nemen in RvdR. Ook bleek de rol van Habiforum als onafhankelijke organisatie cruciaal. De daaraan gelieerde waterexpert had toegang tot alle bestuurlijke niveaus, en kon zo het terpenplan onder de aandacht van politici en bestuurders brengen. De doorslag gaf dat het plan kosteneffectief een waterstandverlaging van zo'n dertig centimeter zou opleveren.⁹

Vele complicaties dienden zich echter aan. Rijkswaterstaat stond bijvoorbeeld aanvankelijk niet toe dat het terpenplan de koploperstatus kreeg omdat de Tweede Kamer volgens de toenmalige staatssecretaris eerst de PKB moest goedkeuren.¹⁰ Dit werd procedureel opgelost waardoor het terpenplan alsnog deze status verwierf. Daarna was er getouwtrek over de juiste formulering voor een conve-

Complicaties

nant.¹¹ Belangrijkste reden hiervoor was dat de organisatie vreesde controle over de uitvoering te zullen verliezen.¹² In diezelfde periode moest Rijkswaterstaat worden omgevormd van een zelfstandig opererende overheidsdienst tot een uitvoeringsorganisatie: kennis en beleid zouden niet langer deel van de organisatie uitmaken. Delegeren van RvdR-projecten naar andere overheidsdiensten diende mede hierdoor ook een intern doel: de organisatie was eenvoudigweg niet in staat om zelf alle 39 RvdR-projecten uit te voeren. Kortom: een 'window of opportunity' voor voorstanders van

decentrale planvorming, maar tevens een bron van nieuwe spanningen. De verhouding tussen Rijk en provincie bleek ook in een ander opzicht gevoelig. Het Rijk – sinds 2006 vertegenwoordigd door de hiervoor opgerichte Project Directie Ruimte voor de Rivier (PDR), stelt de voorwaarden en levert de financiële middelen; de provincie is daarvan afhankelijk. Voor de PDR was formele verantwoording aan de Tweede Kamer cruciaal. Bovendien wilde de PDR, ondanks zijn regisseurrol,

ook inhoudelijk betrokken zijn. Hierdoor dreigde het project te verzanden in een verlammeende competentiestrijd. Deze spanning beïnvloedde bijvoorbeeld de aankoopstrategie voor bedrijven. Het Rijk hield de hand op de knip en wenste aankoop op basis van marktwaarde, zich realiserend dat

Een moeizame relatie

veel RvdR-projecten 'meekijken' naar de Overdiepse Polder. De bewoners wilden een aankoopstrategie op basis van de (hogere) ontegeningswaarde. De provincie kon als decentrale uitvoerder alleen initiatief nemen als financiële ruimte werd gegeven, maar had daarvoor toestemming van het Rijk nodig. De provincie voelde zich daardoor voortdurend gedwongen verantwoordelijkheid af te leggen, wat volgens deze bestuurslaag op gespannen voet stond met het beginsel van decentrale uitvoering.¹³

Bij Rijkswaterstaat bestaat een geheel andere kijk op de relatie tussen Rijk en provincie. Hier wordt vooral gewezen op de noodzaak van controleprocedures. Volgens programmadirecteur RvdR (PDR) Ingwer de Boer was het bestuursakkoord tussen Rijk en provincie gebaseerd op vage afspraken over onder andere de financiën: 'De PKB RvdR betreft grote projecten, en daar zitten rapportageverplichtingen aan [...] Er was een onduidelijke verhouding tussen Rijk en provincie. Er zijn nu overeenkomsten tussen de staatssecretaris en regionale initiatiefnemers waarin precies staat omschre-

ven wat ze gaan doen, welke varianten er zijn, wat voor rapportage er moet komen [...] Als programmadirectie moet je zorgen dat de dingen op tijd gebeuren [...] Alles wordt nu extern geaudit. Ik heb ook de touwtjes flink aangetrokken [...]'.¹⁴ De verantwoordelijke riviertakmanager van PDR, met onder andere de Overdiepse Polder in zijn portefeuille, nam hetzelfde standpunt in: 'Zonder controle kan Rijkswaterstaat niet werken omdat er altijd verantwoording aan de staatssecretaris afgelegd moet worden'.¹⁵

Ook de hogere projectkosten maakten tegenstellingen tussen Rijk en provincie zichtbaar. De tussentijds uitgekomen 'Leidraad Rivieren' gaf strengere constructienormen voor rivierprojecten, zoals hogere kwaliteit van klei voor dijken en terpen. Deze komt uit Duitsland, en is dus duurder. Terwijl Rijk en deskundigen geen ruime interpretatie van de (nieuwe) norm aandurfden, wilden waterschap en provincie zekerheid dat de voorgestelde dijken en terpen zouden worden goedgekeurd. Dit veroorzaakte een conflict over wie deze kosten moest gaan dragen. Uiteindelijk werden de projectkosten van 125 miljoen tot 111 miljoen euro teruggebracht, te betalen uit het RvdR-budget. Tegelijkertijd speelde de vraag of de provincie het project daadwerkelijk zou gaan uitvoeren. De suggestie van de PDR dat de provincie, als deze het terpenplan wilde uitvoeren, ook een deel van het risico zou moeten dragen, deed de verhoudingen geen goed. Maar de provincie liet over haar uitvoerende ambities geen twijfel bestaan. Uiteindelijk kreeg de provincie een gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitvoering, in samenwerking met het waterschap. Hiermee wordt ook in de uitvoering het traditionele

model van verticale sturing doorbroken ten gunste van een grotere rol van lagere overheden.

Relatie tussen provincie en bewoners

De relatie tussen provincie en bewoners was aanvankelijk vooral gebaseerd op vertrouwen in de betrokken gedeputeerden. Tijdens de planvorming groeide het vertrouwen tussen provincie en bewoners, mede dankzij de positieve rol van de provincie, gekenmerkt door nauwe samenwerking met de bewoners. De provincie steunde het bewonersinitiatief en opname van het plan in bestaand beleid, waarbij de gedeputeerden cruciaal waren. De alliantie werd echter ook regelmatig op de proef gesteld, vooral doordat beleidsmatige en bestuurlijke inpassing een tijdrovend proces bleek. Andere conflicten betroffen de compensatieregeling voor schade aan gewassen en infrastructuur na een overstroming, de taxatie van boerderijen en opstallen, en het aankoopbeleid voor bedrijven van degenen die willen vertrekken (Roth en Winnubst, 2009). De provincie was volgens de bewoners nog te veel gefixeerd op regelgeving en risicomijding, en te weinig op experimenteren en initiatief nemen. Daarnaast bleek meer menskracht nodig om dit project te kunnen trekken. Met de komst van een fulltime projectleider begin 2006 werd hieraan voldaan en kon veel tijd en energie worden gestoken in communicatie met de bewoners en het creëren van duidelijkheid over de positie van zowel 'wijkers' als 'blijvers'. Hierdoor werden veel problemen opgelost en spanningen weggenomen. Dat het toch zo lang duurt, ligt aan drie factoren: ten eerste zijn wet- en regelgeving niet geschreven voor grote experimentele infrastructurale projec-

ten; ten tweede steunen de bewoners het plan weliswaar als groep, maar zijn het calculerende burgers zodra het hun eigen bedrijfsvoering betreft; ten derde vereist dit project veel zoekwerk in een bestuurlijke omgeving die niet op experimenten is ingesteld; hoe om te gaan met nieuwe randvoorwaarden voor dijkenbouw, aankoop van vastgoed en het vinden van nieuwe locaties voor boeren zonder later door regel-

Een relatie gebaseerd op vertrouwen

ving te worden teruggefloten? Andere RvdR-projecten kunnen hiervan in de toekomst wellicht profiteren, maar voor Overdiep betekent het nu vaak vertraging.¹⁶

De rol van de bewoners

Dat de bewoners uitgangspunt van het planproces zouden zijn was direct duidelijk. Zij wilden wezenlijk deel uitmaken van de projectorganisatie; niet als lid van de traditionele klankbord- of adviesgroep, maar van de ambtelijke werkgroep. Vanuit hun bestuurlijke ervaring wisten de bewonersvertegenwoordigers dat de besluiten in de projectorganisatie worden genomen en dat je alleen invloed kunt uitoefenen als je daar deel van uitmaakt. Uiteindelijk konden alle betrokken partijen zich hierin vinden. Gedurende het planproces bleek de bewonersinbreng onmisbaar. Hun kennis van en ervaring met complexe regelgeving voor pacht, landeigendom en dierenwelzijn, gebied en bedrijfsvoering, en hun oplossings-

gerichtheid bleken een essentiële aanvulling op de soms ambtelijke, weinig praktijkgerichte benaderingen van de andere partijen. Individuele ervaring in de lokale politiek en leiderschapskwantiteit speelden hierbij ook een belangrijke rol.

Anderzijds heeft steeds duidelijker benadering van de provincie de bewoners geleerd dat voor serieuze onderhandelingen twee partijen nodig zijn. De provincie steekt veel tijd in het faciliteren van vastgoedtransacties ten behoeve van bewoners die de polder willen verlaten, op voorwaarde dat zij méér doen

worden geïnterpreteerd. Die vaagheid heeft ook een functie: het maakt contextgerichte interpretaties en onderhandelingen over doelen mogelijk. De combinatie van veiligheidsopgave en ruimtelijke opgave moet het rivierengebied levensvatbaarder, duurzamer en aantrekkelijker maken (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). Voor RvdR werd een zogenaamd 'Q-team' (landschapskwaliteitsteam) van vijf adviseurs opgericht.

Hiermee kwam een nieuwe speler in het planningsproces. Wat betekende dit voor de Overdiepse Polder? In 2006 werd de invloed van het Q-team merkbaar. De contacten tussen de bewoners en de rijkslandschapsarchitect verliepen moeizaam. Daarbij botsten de visies en waarden van Q-team (natuurtuontwikkeling en -herstel; esthetische elementen) en bewoners (behoud landbouwfunctie, geen grondverlies; bedrijfsuitbreiding; efficiëntie en geen kostenverhogende voorstellen). Er ontstonden meningsverschillen over ontwerp van dijken en terpen, aanleg van natuurranden, en herstel van een oude gedempte waterloop, de Dusselse Gantel. De bewonersverteenwoordigers waren bij de kwaliteitsplannen niet betrokken, maar zagen daarin wel vele hectaren grond van functie veranderen of – door waterloop, wandel- en fietspaden – versnipperen. Zij ergerden zich vooral aan het gebrek aan conclusatie in de ontwerpfase, waardoor de doelstelling van het project – behoud van agrarische functie – onder druk kwam te staan. In 2007 werd een moeizaam compromis bereikt, waarbij de bewoners onder andere instemden met gedeeltelijk herstel van de Dusselse Gantel.

Ook op andere punten botsten visies van de bewoners en het Q-team. Het ontwerp voor inrichting van de terpen

werd door zowel bewoners als provincie negatief ontvangen. Terwijl het Q-team identieke terpen wilde, wensten de toekomstige bewoners flexibiliteit en keuzevrijheid. Het ontwerp voorzorg in terpen omzoomd door een negen meter brede strook bomen, maar de bewoners wilden een meer open variant, met het oog op toegang tot het land voor machines en koeien. Volgens de woordvoerder van de bewoners was er nauwelijks interesse in hun wensen: 'Iedereen bemoeit zich met hoe het er uit moet komen te zien. Alleen aan ons, die daar moeten werken, wordt niets gevraagd.'¹⁸

Ook fantasieën van het team over 'bedrijfsstraten' met terpen en huizen als 'iconen', met een grote afstand tussen huis en stal, waren de boeren een doorn in het oog. Volgens de bewoners wilde het team dat de huizen een inhoud van minimaal 750 m³ zouden krijgen, ver boven de bovengrens voor een woonhuis in het lokale Bestemmingsplan Buitengebieden (650 m³). Het team had geen oplossing voor dekking van de extra benodigde kosten. De bewonerswoordvoerder: 'Hebben de bewoners nog iets te zeggen, met een bouwprijs van 900 euro per kubieke meter? Van wiens middelen gaat dat?'¹⁹

Na veel discussie gingen deze plannen grotendeels van tafel: de norm van het bestemmingsplan werd aangehouden, de bommenzoom werd smaller en kreeg een doorgang naar het land, en bewoners kregen meer zeggenschap over de inrichting van de terp. De bewonerswoordvoerder ziet het Q-team vooral als 'weer een bestuurslaag die ertussen zit.'²⁰ Een laag die er volgens hem nooit had mogen komen. Ook de projectleider van de provincie heeft zijn twijfels: 'Je moet niet te veel van dit soort tussendoorinstellingen hebben

van niet-bestuurlijke sectorale gremia waarvan taken en bevoegdheden zich in de praktijk nog moeten uitontwikkelen, maar waaraan je wel moet voldoen. Voor de bewoners was het nu genoeg. Dit is echt de grens van wat ze aankunnen.'²¹ Deze ervaringen met 'ruimtelijke kwaliteit' laten duidelijk zien dat er grenzen zijn aan wat bewoners accepteren, vooral waar voorgestelde maatregelen hun directe levenssfeer raken en waar het proces dreigt

Botsende visies

te degraderen tot schijnparticipatie ter legitimering van de uitvoering van omstreden plannen.

Conclusie

In dit artikel hebben wij het planvormingsproces voor de Overdiepse Polder besproken. Wij hebben laten zien hoe belangrijk de rol van de bewoners is. Met hulp van adviseurs en bestuurders met visie en de juiste netwerken werd hun plan voor retentie opgenomen in nationaal beleid. Dit gebeurde op een vernieuwende manier: bewoners gingen op eigen verzoek deel uitmaken van de projectorganisatie, niet in de traditionele advies- of klankbordgroep maar in de projectgroep. Dit was een belangrijke succesfactor achter het terpenplan.

Wij hebben ook gewezen op locatie- en contextspecifieke omstandigheden: het gering aantal bewoners, de recente bewoningsgeschiedenis en de aard van de landbouwbedrijven in de polder. De grote mate van overeenkomst tussen de aanwezige landbouwbedrijven maakte dat de belangen van de bewoners in het begin van de planvorming

Een nieuwe speler in het planningsproces

dan denken 'de overheid komt wel met iets', de strategie van sommige bewoners. De projectleider: 'Als de mensen zelf serieus worden, dan worden wij het ook.'¹⁷ Een door de projectleider niet genoemd probleem is daarbij dat de overheid volgens bewoners ook niet altijd serieus met hun belangen omspringt.

'Q-koorts' in waterland: wat is 'ruimtelijke kwaliteit'?

Naast veiligheid moet RvdR ook de 'ruimtelijke kwaliteit' vergroten. Ruimtelijke kwaliteit werd als beleidsdoelstelling geïntroduceerd in de Nota Ruimte (2005) van het ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Aangezien dit begrip verbonden is met noties van functionaliteit (gebruikswaarde), attractiviteit (perceptie), en duurzaamheid (toekomstige kwaliteit) kan het op vele manie-

grotendeels parallel liepen. Weliswaar zorgde de moeilijke keuze tussen 'wijken' en 'blijven' later alsnog voor grotere spanningen, vertrekpunt was een relatief homogene, eensezinde groep bewoners.

Cruciale contextuele factoren

Een andere cruciale contextuele factor is de specifieke constellatie van belangen op verschillende niveaus (polder, provincie, nationaal), die een actieve rol van de bewoners in het planproces mogelijk maakte. Opvallend zijn hier de rol van de gedeputeerde (netwerken en een vertrouwensbasis bij de bewoners), de Bezinningsgroep Water (behoefte aan aansprekende waterprojecten), en Habiforum (belang bij advieschap in experimentele waterprojecten). De drijfveer die de bewoners tot (onder)handelen aanzette was angst voor een lange periode van onzekerheid waarmee men de overheidsplannen voor de 'zoekgebieden' associeerde, en de gedeelde wens om te voorkomen dat het gebied hierdoor 'op slot' zou gaan.

Een laatste factor is de rol van de provincie. De beginfase ging gepaard met voortdurende conflicten tussen overheden, en tussen overheid en burgers. Dit kwam tot uiting in competentieconflicten binnen de overheid, en in voortdurende druk van burgers op de overheid om lokale belangen serieuzer te nemen, grenzen te verleggen en voortgang te boeken. De rol van de provincie is daarin steeds belangrijker geworden. De provincie nam diverse

initiatieven die de impasse doorbraken en het bewonersvertrouwen vergrootten (vooral verbetering en intensivering van de contacten). Daardoor ontstapte het project aan een dreigende vicieuze cirkel van wantrouwen, verstoorde verhoudingen, conflicten over procedures en stagnatie.

Concluderend, de relatief grote bewonersparticipatie, kenmerkend voor planvorming in de Overdiepe Polder, kon slechts ontstaan in samenhang met de hiervoor genoemde contextuele factoren, waaronder een constellatie van belangen en doelstellingen waarvan de realisering een actieve bewonersrol cruciaal maakte. Wellicht draagt de hierdoor ontstane relatief grote politieke (hinder en media)macht van de bewoners bij aan het slagen van het terpenplan. De Overdiepe Polder moet als etalageproject van RvdR een succes worden. Daardoor zijn de onderhandelingsmarges ruimer en kunnen de bewoners steviger onderhandelen. Een voorbeeld is ruimtelijke kwaliteit, waarbij de bewoners, met nieuwe plannen en criteria geconfronteerd, zich hard opstelden.

Door de rol van locatiespecifieke, contextuele factoren zijn processen als in de Overdiepe Polder niet te verklaren vanuit een transitie-model voor het gehele beleidsterrein. Ruimtelijke rivierprojecten laten grote onderlinge verschillen zien in bewonersparticipatie. De Overdiepe Polder stond op dezelfde kaart van 'zoekgebieden' voor ruimtelijke hoogwateroplossingen als de noodverloopgebieden. Waar de eerste tot participatieve planvorming leidde, ging de laatstgenoemde ten onder aan een *command and control*-benadering. Soortgelijke verschillen zien we ook tussen de Overdiepe Polder en andere RvdR-projecten. Het gaat in wezen om contextspecifieke

manifestaties van machtsverhoudingen tussen bestuurslagen, bewoners en andere belanghebbenden. In een optimistische model van 'co-evolutie' verdwijnt deze rol van machtsverhoudingen en locatiespecifieke omstandigheden vaak uit beeld (Shove en Walker, 2008). Mede daarom is empirisch sociaalwetenschappelijk onderzoek naar casestudy's als de Overdiepe Polder van groot belang.

Noten

- De auteursvolgorde is alfabetisch. Beide auteurs hebben in gelijke mate aan dit artikel bijgedragen.
- Volgens deze auteurs zijn transities stuurbaar. Zie van der Brugge et al. 2005: 167.
- In van der Brugge (2009) worden noodverloopgebieden niet specifiek genoemd als manifestatie van een transitie. Tegelijkertijd blijven onder andere retentie, ruimte voor water en publieke participatie wel structurele kenmerken van een nieuw regime. De auteur concludeert voor ruimtelijke waterprojecten dat sprake is van een transitie, waarbij both the cultural and the institutional structures of a new regime are in place, but the physical infrastructure is lagging behind' (p. 154).
- Just voor RvdR en de plannen voor noodverloopgebieden zou evengoed kunnen worden beweerd dat dit primair 'oude' infrastructurele projecten zijn gebleven, die institutionele conflicten genereren waarin vooral het 'oude' regime goed zichtbaar is.
- Een project dat begint vóór de besluitvorming over de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier.
- Interview Nol Hooijmaijers (bewonersvereniging Overdiepe Polder), Waspik, 29-6-2007.
- Idem, 28-10-2008.
- Bijvoorbeeld uitstellen van beslissingen, niet le- van projectdocumentatie, slechte overdracht, en geen inzicht geven in kostenrekeningen. Interview Jan Boelhouwer (voormalig lid Tweede Kamer voor de PvdA), Den Haag, 9-11-2005; Nol Hooijmaijers, Waspik, 12-10-2007; zie Slootweg, 2004.
- De projectorganisatie RvdR bestond uit een landelijk bureau, een regionaal bureau Bovenrivieren (BBOR), en een regionaal bureau Bovenrivieren (BBOR). De projectorganisatie stond ten dienste van het bestuurlijk besluitvormingsproces. Hierin adviseerden de stuurgroepen van beide regio's de landelijke stuurgroep Ruimte voor de Rivier (SGRvR). Eind 2005 werd de projectorganisatie opgeheven. Daarvoor in de plaats

kwaam de Projectdirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) voor de uitvoering van het beleid van Rijkswaterstaat.

- Interview Jan Boelhouwer, Den Haag, 9-11-2005.
- Idem.
- Persoonlijk commentaar Jaap Somerville (beleidsmedewerker Provincie Noord-Brabant), 's-Hertogenbosch, 10-6-2008.
- Interview Jan Boelhouwer, Den Haag, 9-11-2005.
- Interview René Peusens (projectleider Provincie Noord-Brabant), 's-Hertogenbosch, 28-9-2006.
- Interview Ingwer de Boer (programmamanager Ruimte voor de Rivier), Den Haag, 4-12-2006.
- Interview Hans Brouwer (riviertakmanager PDR), Utrecht, 12-7-2006.
- Interview René Peusens, 's-Hertogenbosch, 8-4-2008.
- Idem.
- Interview Nol Hooijmaijers, Waspik, 12-10-2007.
- Idem, 6-4-2008.
- Idem, 7-3-2008.
- Interview René Peusens, 's-Hertogenbosch, 8-4-08.

Literatuur

- Brugge, R. van der, J. Rotmans en D. Looibach, The transition in Dutch water management, in: *Regional Environmental Change*, 2005, nr. 5, pp. 164-176.
- Brugge, R. van der, *Transition dynamics in social-ecological systems. The case of Dutch water management*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009, (diss).
- Habiforum, *Spiegelproject Overdiepe Polder. Rapportage Verkenning*, Habiforum, Gouda, 2003.
- Heezik, A. van, *Strijd om de rivieren. 200 jaar rivierenbeleid in Nederland*, HNT Historische producties Den Haag in samenwerking met Rijkswaterstaat, Den Haag/Haarlem, 2006.
- Hemert, M. van, Ruimte voor de ingenieur: Rivierbeheer in Nederland eind jaren negentig, in: *Kennis en Methode, Tijdschrift voor Empirische Filosofie*, 1999, nr. 23, pp. 361-387.
- Heuvelhof, E. ten, H. de Bruijn, M. de Wai, M. De Kort, M. van Vliet, M. Noordink en B. Böhm, *Procesevaluatie Toestandskorring PKB Ruimte voor de Rivier*, Berenschot, Utrecht, 2007.
- Meijerink, S., Understanding policy stability and change: the interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity and Dutch coastal flooding policy 1945-2003, in: *Journal of European Public Policy*, 2005, nr. 12, pp. 1060-1077.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Expertise Netwerk Waterkeren, *Technisch rapport ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke kwaliteit van veiligheidsmaatregelen voor de rivier*, ministerie van Verkeer en Waterstaat/Expertise Netwerk Waterkeren, Den Haag, 2007.

- Roth, D., J. Warner en M. Winnubst, Een noodverband tegen hoog water. *Waterkennis, beleid en politiek rond noodoverlooptgebieden*, Wageningen UR, Wageningen, 2006.
- Roth, D. en M. Winnubst, Reconstructing the polder: negotiating property rights and 'blue functions' for land, in: *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 2009, jrg. 8, nr. 1, pp. 37-56.
- Shove, E. en Walker, G., Caution! Transitions ahead: politics, practice and sustainable transition management, in: *Environment and Planning A*, 2007, nr. 39, pp. 763-770.
- Sjootweg, R., *Bespiegelen over een Spiegelproject: Leerervaringen uit het Overdiep*, 2004.
- Wiering, M.A. en Arts, B.J.M., Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy?, in: *Hydrobiologia*, 2006, nr. 565, pp. 327-338.
- Wiering, M.A. en Driessen, P.P.J., Beyond the art of diking: interactive policy on river management in the Netherlands, in: *Water Policy*, 2001, nr. 3, pp. 283-296.