



## **Ruimte voor de Rivier: Ook ruimte voor de bewoners?**

*Een onderzoek naar de factoren die van invloed zijn geweest op het lokaal draagvlak binnen de projectgebieden van Ruimte voor de Rivier*

Auteur: Sandra Knoop  
Studentnummer: S2562057  
Begeleidster: Britta Restemeyer

*Sociale Geografie en Planologie  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Juni 2016*

## ABSTRACT

Klimaatverandering is een fenomeen waar we anno de 21<sup>e</sup> eeuw allen de gevolgen van kunnen zien. Ook in Nederland laat de opwarming van de aarde haar sporen achter, en dit zal in de toekomst ongetwijfeld nog vaker gaan gebeuren. Om overstromingen in een laaggelegen land als Nederland te voorkomen als gevolg van hogere waterstanden, is het nationaal programma Ruimte voor de Rivier opgestart om de rivieren in Nederland meer ruimte te geven. Dit programma bestaat uit vele projecten langs de rivieren in Nederland. Om de rivieren meer ruimte te geven, hebben sommigen die langs de rivieren woonden ingrijpende maatregelen moeten ondergaan. Dit vergt een enorm niveau van lokaal draagvlak voor het project om dit proces goed te laten verlopen. Dit onderzoek probeert een antwoord te krijgen op de vraag hoe dit lokaal draagvlak is verkregen. In dit onderzoek zijn twee projecten van Ruimte voor de Rivier met elkaar vergeleken, waarin in beide projecten is gekeken naar het belang van lokaal draagvlak, de grootte van het draagvlak, de ondernomen stappen, ervaringen van de burger, succesfactoren en barrières. Hiervoor zijn burgers, agrariërs en personen uit de organisatie geïnterviewd, en is er daarnaast gekeken naar beleidsdocumenten om een beeld te krijgen van het gecreëerde draagvlak zoals beschreven in het nationale programma. Hieruit blijkt dat hoewel er vanuit het nationale niveau zeer positief wordt gesproken over het aanwezige draagvlak binnen deze projecten, het door de burgers in projectgebieden heel anders is ervaren. Duidelijkheid, het luisteren naar de burger, vertrouwen in de overheid, goede communicatie en eerlijkheid zijn allen belangrijke factoren die invloed hebben op het lokale draagvlak binnen deze projecten.

## INHOUDSOPGAVE

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding en probleemstelling	4
1.2 Opbouw thesis	5
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch kader</b>	<b>6</b>
2.1 Klimaatadaptatie	6
2.2 Ruimte voor de Rivier	6
2.3 Het creëren van lokaal draagvlak en het belang van burgerparticipatie	7
2.4 De participatieladder	8
2.5 Conceptueel model	9
<b>Hoofdstuk 3: Methodologie</b>	<b>10</b>
3.1 Keuze voor methode	10
3.2 Proces van dataverzameling	10
3.3 Data analyse	11
3.4 Ethiek	12
<b>Hoofdstuk 4: Resultaten</b>	<b>13</b>
4.1 Nationaal programma Ruimte voor de Rivier	14
4.2 Resultaten projectgebied Westenholte	14
4.3 Resultaten projectgebied Veessen-Wapenveld	18
<b>Hoofdstuk 5: Conclusie en discussie</b>	<b>23</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>25</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>28</b>
Bijlage 1: Interviewguide	28
Bijlage 2: Participatieschema Loyens en de Walle	29
Bijlage 3: Codeerschema	30
Bijlage 4: Kaart projecten Ruimte voor de Rivier	32
Bijlage 5: Transcript bewoonster Veessen	33
Bijlage 6: Transcript agrariër Wapenveld	40
Bijlage 7: Transcript organisatie Veessen-Wapenveld	45
Bijlage 8: Transcript bewoner Westenholte	56
Bijlage 9: Transcript organisatie Zwolle	61

# 1 INLEIDING

## 1.1 Klimaatadaptatie in waterland Nederland

Klimaatverandering is een probleem waar we op internationaal niveau steeds meer de gevolgen van zien. Ook Nederland ondervindt steeds meer problemen als gevolg van klimaatverandering. Als een land grotendeels gelegen onder zeeniveau, op een grote rivierdelta, is Nederland zeer kwetsbaar voor klimaatverandering en dan met name kwetsbaar voor water (Stead, 2014; van Vuren et al., 2005). Door een stijgende zeespiegel en toenemende weersextremen zoals extreme regenbuien en langdurige natte periodes neemt het gevaar op overstromingen toe (Rijksoverheid, 2014).

In 1993 en 1995 heeft Nederland al op grote schaal kunnen ervaren wat de gevolgen van klimaatverandering met zich mee kan brengen. Door extreem hoge waterstanden van de rivier de Rijn moesten 250.000 mensen en 1 miljoen dieren worden geëvacueerd, met de aanzienlijke economische en sociale gevolgen van dien (van Vuren et al., 2005). Nederland wordt steeds overstromingsgevoeliger, en om in de toekomst extreem hoge waterstanden en de eventuele gevolgen hiervan te voorkomen, is beleid met betrekking tot klimaatverandering van zeer groot belang. Klimaatadaptatie, het aanpassen aan het klimaat, is belangrijker dan ooit.

Vanwege deze toenemende overstromingsrisico's is het van belang dat rivieren deze hoge waterstanden in de toekomst aankunnen, en om hiervoor te zorgen is het Rijksprogramma Ruimte voor de Rivier begonnen, waarin de rivieren meer ruimte krijgen. In dit project worden verschillende maatregelen getroffen om het waterniveau laag te houden en op deze manier de kans op overstromingen te verminderen (van Vuren et al., 2005). Dijkverlegging, dijkverbetering, uiterwaardvergravingen, zomerbedverlagingen en nog enkele andere maatregelen in dit gebied moeten ervoor zorgen dat deze rivieren meer speelruimte hebben in tijden van hoge piekafvoeren (Zwolle-Kampen netwerkstad, 2011; van Vuren et al., 2005). Deze maatregelen zijn voor verschillende bewoners die in het projectgebied wonen zeer ingrijpend geweest. Om de rivieren in Nederland meer ruimte te geven, hebben mensen moeten verhuizen, agrariërs hun grond moeten verruilen en moesten natuur- en industriegebieden worden heringericht. Het creëren van lokaal draagvlak was daarom in dit project van enorm groot belang, en juist hier lag dé grote uitdaging (Unesco-IHE; Rijkswaterstaat, 2013). Ook Kazmierczak (2012) stelt dat juist het lokale niveau cruciaal is voor het implementeren van klimaatadaptatie. Er werd dan ook al in een vroeg stadium veel aandacht besteed aan het creëren van lokaal draagvlak in het project Ruimte voor de Rivier (Unesco-IHE; Rijkswaterstaat, 2013).

Uit verschillende wetenschappelijke artikelen blijkt dat de betrokkenheid van burgers bij dit soort projecten een zeer relevant, maar tegelijkertijd ook een zeer complex fenomeen is (Verweij et al., 2013; Buijs et al., 2012). Het creëren van lokaal draagvlak wordt gezien als complex, omdat het opstellen van de juiste methode lastig is vanwege de vele input die van verschillende kanten komt, en het daardoor moeilijk is om een plan te maken waar iedereen tevreden mee is (Koomen et al., 2006). Op lokaal niveau wordt gebrek aan goede communicatie vaak als een obstakel gezien, bijvoorbeeld tussen planning en risicomanagement. Er moet sprake zijn goede samenwerking tussen private en publieke sectoren, juist vanwege de verschillende rollen die zij hebben in steden, gemeenten, provincies of op nationaal niveau. Desondanks kunnen er spanningen ontstaan met betrekking tot de verantwoordelijkheden omtrent klimaatverandering (Kazmierczak, 2012).

Vele rapporten met plannen, doelstellingen, beleid en resultaten omtrent Ruimte voor de Rivier zijn al uitgebracht, waarin het belang van lokaal draagvlak sterk naar voren komt. Maar op wat voor manier hebben de verschillende overheden samengewerkt om dit draagvlak te creëren? Voor verschillende bewoners van het projectgebied waren de maatregelen zeer ingrijpend, waaronder het moeten verhuizen naar (nieuw) buitendijks gebied. Lokaal draagvlak en participatie was en is nog steeds van enorm groot belang binnen dit project. Hoe hebben de organisaties dit aangepakt, en wat zijn de factoren waardoor dit succesvol is verlopen? Of juist niet: waar liggen de valkuilen? Hoe hebben bewoners dit ervaren?

Kan het project Ruimte voor de Rivier dienen als voorbeeld voor andere omvangrijke infrastructurele en/of waterprojecten wat betreft het verwerven van lokaal draagvlak?

Deze aanleiding heeft geleid tot de volgende hoofdvraag:

*Welke factoren hebben invloed gehad op het lokaal draagvlak van de burgers wonend in het projectgebied van projecten van Ruimte voor de Rivier?*

Deze hoofdvraag zal worden beantwoord door middel van de volgende deelvragen:

1. Wat is het belang van de bijdrage van de lokale bevolking in zo'n project?
2. Welke stappen zijn ondernomen in het project Ruimte voor de Rivier om zoveel mogelijk lokaal draagvlak te creëren?
3. Hoe hebben de bewoners in de projectgebieden dit proces ervaren?
4. Wat zijn succesfactoren en valkuilen met betrekking tot het creëren van lokaal draagvlak binnen dit project?

## **1.2 Opbouw thesis**

In het theoretisch kader in hoofdstuk 2 van dit onderzoek worden een aantal wetenschappelijke theorieën besproken die de basis vormen voor het empirische gedeelte van dit onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat een uitgebreide beschrijving van de gekozen methoden en technieken, het proces van dataverzameling en ethische vraagstukken. In hoofdstuk 4 zullen de resultaten van het empirisch onderzoek aan bod komen, waarna dit in hoofdstuk 5 in de conclusie zal worden gelinkt aan de theorie, wordt bediscussieerd en daarmee een antwoord geeft op de kernvraag van dit onderzoek.

## 2 LOKAAL DRAAGVLAK IN DE WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

### 2.1 Klimaatadaptatie

Klimaatverandering in Nederland is iets wat in toenemende mate belangrijk is, en geïmplementeerd moet worden in beleid. Dit omdat 60% van het land onder zeeniveau ligt, en 70% van het bruto nationaal product zich bevindt in gebieden die kwetsbaar zijn voor overstromingen (Stead, 2014). Overstromingsrisico is dan ook grootste bedreiging die klimaatverandering met zich meebrengt voor Nederland. Stead (2014) benadrukt ook dat adaptatie voor een klein land als Nederland van veel groter belang is dan mitigatie, ook gezien het feit dat Nederland zich altijd al heeft aan moeten passen aan het water. Met mitigatie wordt bedoeld dat effecten van klimaatverandering moeten worden teruggedrongen, terwijl met adaptatie juist het aanpassen van natuurlijke systemen en maatschappelijke sectoren aan de effecten van klimaatverandering wordt bedoeld (Tank & Lenderink, 2009). De Bruin et al (2009) definiëren adaptatie als volgt: “*aanpassing in ecologische, sociale of economische systemen als reactie op actuele of verwachte klimaatprikkel en de bijhorende effecten.*” In een review van Stern (2006) wordt benadrukt dat adaptatie cruciaal is in het verminderen van de kwetsbaarheid met betrekking tot klimaatverandering, en de enige manier is om te kunnen gaan met de onvermijdelijke impacts die zich ook in de komende paar decennia zullen laten zien. Daarnaast concludeert Stern (2006) dat adaptatie aan klimaat, en het op tijd in actie komen tegen de gevolgen van klimaatverandering veel minder kosten met zich meebrengt dan afwachten en niks doen.

### 2.2 Ruimte voor de rivier

Een voorbeeld van klimaatadaptatie is het project ‘Ruimte voor de Rivier’. Dit is een ambitieus programma waarin bestuurders, bewoners, bedrijven en ambtenaren samenwerken aan de veiligheid van ongeveer vier miljoen mensen die wonen in het rivierengebied. In plaats van enkel de dijken te verhogen om overstromingen te voorkomen, biedt dit project meer ruimte voor de rivier op 34 plaatsen in Nederland (Unesco-IHE; Rijkswaterstaat, 2013). Om de waterstanden in de rivieren omlaag te brengen, worden er bijvoorbeeld dijken verder landinwaarts gelegd net als watergeulen die bij hoogwater vollopen. Uiterwaarden worden op verschillende plekken verlaagd, zodat deze gebieden bij hoogwater kunnen overstromen, de rivier tijdelijk meer ruimte krijgt en de druk op de dijken wordt verminderd – van dijkverhoging naar dijkverruiming (Ruimte voor de rivier, 2011).

Dit project heeft zich ontwikkeld na extreem hoge waterstanden in 1993 en 1995, waarin 250.000 mensen en 1 miljoen dieren moesten worden geëvacueerd. Met als doelstelling om een veiliger rivierengebied te creëren, is dit project in 2007 gestart. Door de rivier meer ruimte te geven kan de Rijn in 2015 16.000 m<sup>3</sup> water per seconde veilig afvoeren naar de zee, wat 1000m<sup>3</sup> meer water is dan voor dit project werd gestart (Unesco-IHE; Rijkswaterstaat, 2013). Het is van belang dat de rivier meer water kan afvoeren, gezien de weersextremen die steeds vaker voorkomen.

Een project als Ruimte voor de Rivier werd in eerste instantie gezien als complex en risicovol. Volgens Heuvelhof et al. (2007), kwam dit onder meer doordat er sprake was van een paradigmaverandering. Waar eerder in Nederland altijd werd gewerkt met dijkverhoging en dijkverzwaring, werd nu voor een heel andere aanpak gekozen. Dit vroeg om een omslag in de werkwijze en instellingen van mensen. Daarnaast werd het project gezien als complex, vanwege de vele partijen die allemaal afhankelijk van elkaar waren, vooral wat betreft kennis. Kennis was vooral gecentraliseerd binnen dit project, terwijl de projecten zelf voornamelijk decentraal waren (Heuvelhof et al., 2007). Wat voor het lokale draagvlak het meest belemmerend was, was het NIMBY<sup>1</sup>-proces. Hierbij gaat het om maatregelen die hinderlijk kunnen zijn voor de partijen die zich in de nabijheid ervan bevinden (Heuvelhof et al., 2007). Ondanks de urgentie van het project en het hoger algemeen belang, kan het zo zijn dat bewoners in kwestie deze ingrepen het liefst niet bij hun in de buurt hebben, waardoor NIMBY-processen voor problemen kunnen zorgen in de besluitvorming. Het proces van Ruimte voor de Rivier kende een hoog potentieel NIMBY-

---

<sup>1</sup> NIMBY: Not In My Backyard

gehalte (Heuvelhof et al., 2007). Weinig betrokkenen zagen de ingrepen en maatregelen die nodig waren voor dit project, in (de buurt van) hun achtertuin zitten.

### **2.3 Lokaal draagvlak, interactief beleid en burgerparticipatie**

Vanwege de complexiteit van het project, de omslag in de werkwijze en instellingen van mensen en het NIMBY-gedrag was het creëren van draagvlak een belangrijk issue. Daar komt bij dat voor bewoners in de projectgebieden van Ruimte voor de Rivier sommige maatregelen zeer ingrijpend zijn geweest. Dit wordt ook erkend in regionale kranten, nieuwsbrieven van waterschappen zoals die van Vallei en Veluwe (2016) en op websites van waterschappen, zoals op die van Drents Overijsselse Delta (2016). Om meer ruimte te creëren voor het water, moesten mensen verhuizen, natuur- en industriegebieden worden heringericht en agrariërs moesten hun gronden verruilen. In een project als deze, waar veranderingen in de persoonlijke leefomgeving van burgers zeer ingrijpend zijn, is lokaal draagvlak en burgerparticipatie van groot belang om zo ook het NIMBY-gedrag te verkleinen (Heuvelhof et al., 2007). Lokaal draagvlak wordt gedefinieerd als *“een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt”* (Ruelle & Bartels, 1998). Het begrip draagvlak heeft direct aanverwante begrippen zoals support, legitimiteit en acceptatie van beleid. Er bestaat draagvlak op het moment dat de attitude ten opzichte van het beleid positief of neutraal is (Boedeltje et al., 2004). Volgens Edelenbos (2000) zorgt meer draagvlak voor een versnelling van het beleidsproces. Openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed spelen hierbij een rol. In het project Ruimte voor de Rivier was al snel duidelijk dat lokaal draagvlak van groot belang was, en hier werd dan ook al in een vroeg stadium aandacht aan besteed (Unesco-IHE; Rijkswaterstaat, 2013). Draagvlak is van belang in een project als Ruimte voor de Rivier, omdat dit project voor sommigen zeer ingrijpende veranderingen met zich meebrengt. Ingrijpende transformatie lukt zelden als weinig mensen meewerken (Kotter, 1997). Wie een verandering door wil voeren, moet de mensen mee krijgen, oftewel: draagvlak creëren. Maar hoe krijg je de burgers zo ver om mee te werken aan zulke ingrijpende gebeurtenissen?

Ook volgens Lowndes et al. (2006) is participatie van lokale overheden van groot belang. Mensen werken mee wanneer zij in staat zijn om dat te doen, wanneer zij in een positie staan om hun mening te kunnen uiten, en wanneer ook degelijk naar hun mening gevraagd wordt. Het is dus van belang de bewoners in kwestie te laten weten dat hun mening ertoe doet en dat ze gehoord worden (Lowndes, 2006). Burgerparticipatie dicht de kloof tussen burger en overheid en is daarmee cruciaal voor het creëren van lokaal draagvlak (Bron et al., 2008). Met burgerparticipatie wordt het volgende bedoeld: *“het in een vroegtijdig stadium ontdekken en betrekken van individuele burgers bij de formulering, uitvoering en evaluatie van beleid”* (Edelenbos et al., 2006). Burgerparticipatie heeft veel overlap met het concept interactieve beleidsvorming, wat als volgt wordt gedefinieerd: *“een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij bijvoorbeeld de rijksoverheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren”* (Edelenbos et al., 2006). Interactief beleid komt erop neer dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden betreft bij de planvorming, de besluitvorming en/of de uitvoering met het doel meer draagvlak te krijgen en eventuele weerstand weg te nemen, en is daarom van groot belang (de Graaf, 2009). Het onderzoek van de Graaf (2007) concludeert dat een hogere mate van interactief beleid over het algemeen leidt tot een hogere mate van draagvlak. Hoewel draagvlak en interactieve beleidsvorming nauw met elkaar verbonden zijn, blijken externe factoren ook een grote rol te spelen met betrekking tot lokaal draagvlak (de Graaf, 2007).

Wat burgerparticipatie betreft zijn er verschillende methodes die passen bij verschillende situaties; succesvolle burgerparticipatie vereist dus maatwerk. Loyens en de Walle (2006) hebben verschillende randvoorwaarden opgesteld voor een succesvolle burgerparticipatie, maar ook barrières hiervoor. Verschillende succesfactoren die het meest essentieel zijn volgens Loyens en de Walle (2006) voor burgerparticipatie zijn:

1. Het duidelijk bepalen van de doelstellingen en doelgroepen
2. Zorgen voor maatwerk door het afstemmen van de participatietechniek op de doelgroep, doelstelling en context
3. Heldere, transparante communicatie en betrouwbare informatie naar de burger
4. Het creëren van realistische verwachtingen
5. De relevantie zichtbaar maken door het maken van een duidelijke vertaalslag van het abstracte beleid naar de concrete leefwereld van de burger
6. Het voorzien van de nodige financiële en personele capaciteit, zodat deze toereikend is om de doelstellingen te realiseren

Daarnaast is het belangrijk dat het belang van de burgerparticipatie erkend wordt, zoals ook werd gesteld in het artikel van Lowndes et al. (2006). Over het algemeen zal er een mix van verschillende participatietechnieken worden ingezet om het gewenste resultaat te bereiken. Kortom, communicatie tussen overheden en burgers is van groot belang. Betrouwbaarheid, begrip en terugkoppeling zijn daarnaast ook elementen die terugkomen in een proces van burgerparticipatie (Lowndes et al., 2006). Buiten de randvoorwaarden die worden gesteld aan succesvolle burgerparticipatie zijn er ook valkuilen waar rekening mee dient te worden gehouden. Uit het artikel van Lowndes et al., (2006) komen de volgende barrières naar voren die burgerparticipatie in de weg kunnen staan:

1. Het te impulsief te werk gaan. Er moet goed worden nagegaan of burgerparticipatie optimaal is in een bepaalde beleidssituatie. Te denken valt aan het te impulsief kiezen voor een bepaalde methode. Er moet altijd goed worden gekeken naar de specifieke beleidscontext.
2. Gebrek aan tijd
3. De burgers in kwestie krijgen de indruk dat hun inbreng er niet toe doet
4. Door een gebrek aan creativiteit stellen veel participatie-initiatieven elkaar vaak teleur
5. Teleurstellingen die burgers in het verleden mee hebben gemaakt in een soortgelijk proces.

#### **2.4 De participatieladder**

Het is bij projecten zoals Ruimte voor de rivier van belang de vraag te stellen hoe ver burgerparticipatie kan gaan en hoe hoog de mate van interactief beleid moet zijn. Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben een “participatieladder” ontwikkeld, waarop vijf niveaus worden onderscheiden, namelijk: informeren, consulteren, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Aan de hand van de positie op de ladder en de doelgroep kan een juiste methode worden ontwikkeld voor het creëren van voldoende participatie. De methode die wordt gebruikt hangt af van de doelstelling, grootte van de doelgroep, het beoogde participatieniveau en de kostprijs. De verschillende niveaus worden als volgt toegelicht, met bijhorende aanpak. In de tabel te zien in bijlage 2 is overzichtelijk weergegeven welke techniek nodig is in verschillende situaties, maar zijn hieronder kort samengevat (Edelenbos en Monnikhof, 2001):

1. Informeren: Politiek en bestuur houden burgers op de hoogte van genomen beslissingen, burgers kunnen geen input leveren bij de beleidsontwikkeling. Bij enkel informeren valt te denken aan bijvoorbeeld “bewustmaking” van het probleem, wat in vele projecten relevant is. Binnen dit niveau kan informatie worden verspreid bij een breed publiek. De methodes die worden gebruikt om mensen te informeren kunnen zijn: audiovisuele media, een digitaal debat, geschreven informatie, interactieve televisie, websites en/of via een openbare bijeenkomst.
2. Consulteren/raadplegen: Politiek en bestuur bepalen zelf de beleidsrichting, maar beschouwen de burger als gesprekspartner. De resultaten van de consultatie vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar worden door beleidsmakers niet als bindend beschouwd. Bij de technieken die passend zijn voor dit participatieniveau valt te denken aan een burgerpanel, deliberative polling, een digitaal debat, webconsultatie, enquêtes, focusgroepen, interactieve TV, stellingen ter discussie en/of een zoekconferentie/scenarioplanning.
3. Adviseren: Politiek en bestuur geven burgers de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Deze ideeën spelen een volwaardige rol in de ontwikkeling van het beleid. Toch kan de politiek bij de uiteindelijke besluitvorming van deze ideeën afwijken. Bij dit

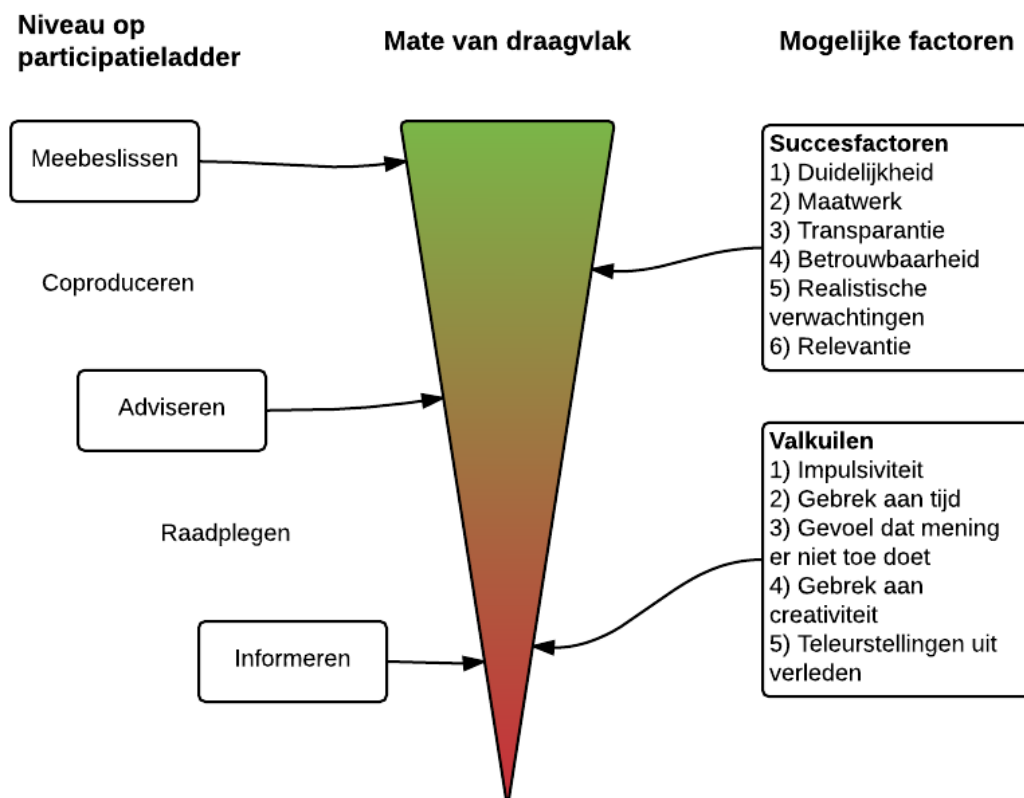


participatieniveau passen onder andere de volgende methodes: het samenstellen van een adviescommissie, een burgerjury, burgerpanel, consensusconferentie, dialoogmethode, expertpanel, keuze-enquêtes.

4. Coproduceren: Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna ze samen op zoek gaan naar oplossingen. De politiek verbindt zich ertoe om deze oplossingen te respecteren bij de uiteindelijke besluitvorming. Dit niveau kenmerkt zich meer door bottom-up technieken, zoals workshops, open space technology, group decision rooms, café dialoog en zoekconferenties.
5. Meebeslissen: Politiek en bestuur laten de beleidsontwikkeling en de besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Dit laatste en hoogste niveau van de participatieladder kan worden bereikt door middel van een burgerjury, consensusconferentie, keuze-enquêtes en/of een referendum,

Het niveau op de participatieladder bepaalt de mate van interactief beleid. Volgens de Graaf (2007) leidt een hoger niveau op de participatieladder, dus een hogere mate van interactief beleid, tot meer draagvlak. Echter zou het altijd zo kunnen zijn dat andere, externe factoren de mate van het draagvlak kunnen beïnvloeden (Ibid). Te denken valt aan personen en reputaties, politieke of maatschappelijke gebeurtenissen, macro-economische factoren en beslissingen van andere overheden. Het niveau van participatie hoeft dus niet altijd iets concreets te zeggen over de grootte van het draagvlak.

## 2.5 Conceptueel model



## 3 METHODOLOGIE

### 3.1 Kwalitatief en secundair data-onderzoek

Om te onderzoeken welke factoren invloed hebben gehad op het lokaal draagvlak in dit waterproject, is voornamelijk gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Door middel van semigestructureerde interviews is antwoord gegeven op de hoofdvraag. Er is voor deze methode gekozen omdat interviews de respondenten de kans geeft in hun eigen woorden te antwoorden, meningen en persoonlijke ervaringen kunnen worden toegevoegd, het hiermee diepgang geeft aan het onderzoek en zich daarmee perfect leent voor de hoofdvraag die dit onderzoek wil beantwoorden waar voornamelijk de ervaringen van de bewoners een centrale rol spelen (Longhurst, 2010). Verschillende bewoners die in het projectgebied wonen en verschillende maatregelen van dichtbij hebben meegemaakt zijn hiervoor benaderd. Denk aan bewoners die moesten verhuizen vanwege meer ruimte voor de rivier, of boeren die hun land moesten verkopen/verruilen. Op deze manier heeft dit onderzoek antwoord kunnen op de vragen hoe groot het draagvlak is/was, hoe de bewoners de samenwerking hebben ervaren en in hoeverre zij betrokken zijn bij het project.

Op de website van Ruimte voor de Rivier is te lezen dat er zo'n 200 bewoners en 50 agrariërs hebben moeten verhuizen om de rivieren meer ruimte te geven (Ruimte voor de Rivier, 2016). In dit onderzoek zijn er twee gebieden benaderd. Door twee projecten te onderzoeken is er een duidelijker en algemener beeld ontstaan van welke factoren hebben bijgedragen aan het lokaal draagvlak. Ieder gebied is namelijk verschillend en externe factoren kunnen ervoor zorgen dat een bepaalde situatie compleet anders moet worden aangepakt dan elders, zoals ook te lezen is in het theoretisch kader.

Naast interviews, is er gebruik gemaakt van secundaire data. Er zijn veel beleidsrapporten en evaluatierapporten beschikbaar waarin op nationaal niveau wordt gesproken over lokaal draagvlak en hoe dit moet worden aangepakt binnen het programma Ruimte voor de Rivier. Op nationaal niveau was het niet mogelijk iemand te spreken, dus is in dit onderzoek vooral de focus gelegd op regionaal en lokaal niveau. Door middel van de analyse van beleidsdocumenten, en de vergelijking met het regionale en lokale niveau is alsnog een completer beeld gecreëerd van de situatie, en kon antwoord worden gekregen op de vraag hoe deze kwesties vanuit nationaal niveau in theorie moest worden aangepakt, en hoe dit in de praktijk heeft uitgekapt. White (2010) observeerde verschillende aspecten van beleidsdocumenten waar wel rekening mee dient te worden gehouden, namelijk dat vanwege het feit dat deze secundaire data meestal afkomstig zijn van de overheid, deze veel robuuste en veel minder gedetailleerde informatie bevatten. Deze documenten zijn opgesteld voor een ander doel dan het doen van onderzoek, wat de betrouwbaarheid van het document zou kunnen verminderen (White, 2010). Daarnaast zijn deze beleidsdocumenten vooral gericht op Ruimte voor de Rivier in zijn geheel, wat een enorm project is. Veel van de beschreven aspecten over lokaal draagvlak zijn zo algemeen van aard dat de kans groot is dat het in werkelijkheid op lokaal niveau er heel anders aan toe gaat dan in de beleidsdocumenten is beschreven. Maar desondanks kan dit zeer relevant zijn voor dit onderzoek. White (2010) benoemt ook dat veel geografische onderzoeken niet door zouden kunnen gaan zonder secundair dataonderzoek: bij onderzoeken die zeer lokaal van aard zijn zou secundaire data misschien overbodig of irrelevant zijn, maar bij een project met zo'n groot schaalniveau als Ruimte voor de Rivier, een Rijksprogramma, is het wel degelijk van belang.

Door middel van het combineren van deze twee methodes is duidelijk geworden welke factoren invloed hebben gehad op het draagvlak, op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Zoals Baars (2014) zei: *“Kwalitatief onderzoek is onderzoek waarbij problemen in en van situaties, gebeurtenissen en personen beschreven en geïnterpreteerd worden met behulp van gegevens van kwalitatieve aard, zoals belevingen, ervaringen, betekenisverleningen die verzameld zijn via open interviews en/of participerende observatie en/of bestaande documenten”* (p. 22).

### 3.2 Dataverzameling

Om alle aspecten omtrent het creëren van lokaal draagvlak goed te kunnen belichten, is in ieder gebied

een bewoner, agrariër en persoon uit de organisatie van het project benaderd. Ieder van deze personen heeft een andere positie binnen de projecten, waarin de één meer en andere maatregelen heeft moeten ondergaan dan de ander in het kader van Ruimte voor de Rivier. Er zijn dus mensen geïnterviewd die hebben moeten verhuizen, maar ook bewoners die op kleinere schaal maatregelen hebben moeten ondervinden van het project maar wel degelijk zeer betrokken waren bij het proces. Door het interviewen van mensen in verschillende situaties is geprobeerd zoveel mogelijk aspecten te belichten in deze zoektocht naar de factoren die invloed hebben gehad op het lokaal draagvlak in het programma Ruimte voor de Rivier. De personen die veel te maken hadden met de organisatie en de communicatie naar de bevolking toe, hebben mij veel kunnen vertellen over hoe het hele proces is aangepakt, waar ze tegenaan liepen maar ook welke aspecten soepel zijn verlopen. Door zowel de organisatie als de bewoners te spreken zijn beide kanten van het verhaal belicht. In tabel 1 is een overzicht te zien van de interviews die hebben plaatsgevonden.

Tabel 1: Interviews

Datum	Wie	Locatie	Lengte	Transcript
2 mei 2016	Bewoonster Veessen	Bij respondent thuis	47 minuten	Bijlage 5
12 mei 2016	Organisatie Veessen-Wapenveld	Projectkantoor Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld	1 uur 6 minuten	Bijlage 6
24 mei 2016	Bewoner + agrariër Westenholte	Bij respondent op bedrijf	29 minuten	Bijlage 7
25 mei 2016	Organisatie RvdR Zwolle	Waterschap Drents Overijsselse Delta	43 minuten	Bijlage 8
31 mei 2016	Agrariërs + bewoners Wapenveld	Bij respondent thuis	41 minuten	Bijlage 9
3 juni 2016	Bewoonster Westenholte	Bij respondent thuis	40 minuten	Bijlage 10

In ieder interview kwamen verschillende aspecten naar voren. Zo werd in ieder interview gevraagd naar de grootte van het lokaal draagvlak, het belang hiervan, de manier waarop de bewoner bij het proces betrokken is geraakt, ervaringen, succesfactoren en valkuilen. Voor de interviews met de organisatie is de vragenlijst aangepast, en werd er voornamelijk gevraagd naar de rol van de overheden, de moeilijkheden die het creëren van lokaal draagvlak met zich mee heeft gebracht, hoe de burger bij het proces betrokken is, waar nog ruimte is voor verbetering maar ook op wat voor gebieden het proces wel geslaagd is. Er zijn twee vragenlijsten opgesteld omdat het bij bewoners meer gaat om de ervaring en hun blik op de projecten van Ruimte voor de Rivier, en de organisatie hiervan meer de andere kant van het verhaal representeert. Door verschillende “rollen” te benaderen is geprobeerd een duidelijk en vooral eerlijk beeld te creëren van de situatie. Een overzicht van de vragen die zijn gesteld is te zien in de interviewgids in bijlage 1.

### 3.3 Data-analyse

Allereerst werden de interviews worden opgenomen met een voicerecorder, zodat het hierna mogelijk was om de gehele interviews te transcriberen. Na de transcribatie zijn de interviews geanalyseerd door middel van codering. “Coding is basically a way of evaluating and organizing data in an effort to understand meanings in a text”, aldus Meghan Cope in Clifford et al. (2010: p. 441). Met het coderen werd het vinden van patronen en het maken van vergelijkingen makkelijker, en konden de resultaten efficiënt worden teruggekoppeld aan de theorie. In het volgende schema in tabel 2 is schematisch te zien met welke codes door de onderzoeker is gewerkt. In bijlage 3 is het gehele codeerschema toegevoegd voor een algeheel overzicht.

Tabel 2: Schematische weergave gebruikte codes

<b>Lokaal draagvlak</b>	<b>Ondernomen stappen</b>	<b>Ervaring bewoner</b>	<b>Succesfactoren</b>	<b>Valkuilen</b>
Veel Weinig Neutraal	Informereren Raadplegen Adviseren Coproducteren Meebeslissen	Goed Neutraal Slecht	Duidelijkheid Maatwerk Transparantie Betrouwbaarheid Realistische verwachtingen Relevantie Luisteren naar mening Compensatie	Impulsiviteit Gebrek aan tijd Gevoel dat mening er niet toe doet Teleurstellingen uit het verleden Relevantie onvoldoende Onbetrouwbaarheid Onduidelijkheid

Ook is er tijdens de interviews door de onderzoeker meegeschreven om de belangrijkste aspecten duidelijk te krijgen, en de vertelde informatie overzichtelijk te houden zodat het stellen van doorvragen mogelijk was. Daarnaast was het op deze manier mogelijk de lichaamstaal van de persoon te kunnen analyseren en op te schrijven, wat uiteraard ook mee heeft gewogen in de algehele analyse van de verkregen data. Ook als een persoon een duidelijk statement maakte of duidelijk liet merken wat hij/zij belangrijk vond, werd dit genoteerd. Van hieruit is gekeken naar welke factoren hebben bijgedragen aan de samenwerking in het gebied omtrent lokaal draagvlak van een project, en waar nog eventuele kansen liggen.

### **3.4 Ethische vraagstukken**

Voor dat men begint met het doen van onderzoek, moet men zich afvragen of het onderzoek ethisch verantwoord is. Hay (2010) onderscheidde drie principes van ethisch gedrag, waaronder rechtvaardigheid, weldadigheid en respect, waarin de rechten van individuen en organisaties in dit onderzoek worden beschermd, verschillende waarden en overtuigingen worden gerespecteerd en men zo weinig mogelijk tot geen schade toebrengt aan de omgeving van de personen in dit onderzoek. Verschillende meningen van geïnterviewde personen komen in dit gesprek naar voren, en zullen dan ter bescherming ook anoniem worden behandeld. Daarnaast zijn ook mensen die een organisatie vertegenwoordigen geïnterviewd – zij spreken niet enkel namens henzelf maar (ook) namens de organisatie, waardoor het van belang is ook deze persoonsgegevens anoniem te behandelen. Wel is het van belang dat de organisatie wordt genoemd, om zo de kwaliteit van de resultaatanalyse te vergroten.

In dit onderzoek is voorafgaand aan ieder interview door de onderzoeker toestemming gevraagd tot het opnemen van het interview, en is het doel en de werkwijze van het onderzoek nogmaals duidelijk gemaakt. Gegevens zullen vertrouwelijk en anoniem worden verwerkt, omdat het in dit onderzoek gaat om persoonlijke meningen en ervaringen. De uitkomsten van het onderzoek zullen geen nadelige gevolgen hebben voor de respondenten. Daarnaast staat objectiviteit van de onderzoeker, dit in dit geval een outsider is, ook hoog op het lijstje.

## 4 RESULTATEN

De twee projectgebieden waarop de focus is gelegd in dit onderzoek bevinden beiden langs de rivier de IJssel. Als zijrivier van de Rijn krijgt ook de IJssel in de toekomst steeds meer water te verwerken, en is deze zelfs de enige Rijntak waar de afvoer van de zijrivier een substantiële bijdrage levert aan de totale afvoer, waardoor in dit gebied ook veel wordt gekeken naar de lange termijn t/m 2050 (Projectorganisatie RvdR, 2004). Tussen Zwolle en Deventer gaat het om een taakstelling van een daling van 50 centimeter, waardoor een binnendijkse maatregel onontkoombaar is. Meerdere dijkverleggingen en de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld moeten hier aan bijdragen (Projectorganisatie RvdR, 2004). In figuur 1 is te zien waar in Nederland welke projecten van Ruimte voor de Rivier plaatsvinden, in figuur 2 een uitsnede van de projecten die in dit onderzoek worden behandeld. In bijlage 4 is een vergrote versie van figuur 1 te vinden. De Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld en de dijkverlegging in Westenholtte, in de figuur omljnd, worden in dit onderzoek nader onderzocht. Dit zijn twee compleet verschillende projecten, maar in beide projecten hebben bewoners zeer ingrijpende maatregelen moeten ondernemen om de rivier meer ruimte te kunnen geven. Hoewel ieder project anders is en haar eigen problemen tegenkomt, wordt wel duidelijk dat er bij de hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld veel meer weerstand was dan bij de dijkverlegging in Westenholtte.



**Figuur 1:** Maatregelenkaart Ruimte voor de Rivier  
Bron: <https://www.ruimtevoorderivier.nl/projecten/>



**Figuur 2:** Uitsnede focusgebied onderzoek  
Bron: <https://www.ruimtevoorderivier.nl/projecten/>

#### 4.1 Nationaal programma Ruimte voor de Rivier

Het belang van lokaal draagvlak binnen dit programma wordt in verschillende beleidsdocumenten erkend, hier werd dan ook al vroeg veel aandacht aan besteed (Unesco-IHE; Rijkswaterstaat, 2013). Volgens beleidsdocumenten van Ruimte voor de Rivier was er over het algemeen veel draagvlak voor de projecten. Zo blijkt uit document van Unesco-IHE en Rijkswaterstaat (2013) dat door de overstromingen van 1993 en 1995 breed draagvlak was om de waterveiligheid te verhogen. In hetzelfde document blijkt dat intensieve samenwerking tussen het Rijk en regio ook bijdraagt aan de grootte van het draagvlak. Ditzelfde punt kwam ook naar voren in het evaluatierapport van Ruimte voor de Rivier (2013). Ook kwam hierin naar voren dat het succes van het project onder andere te danken is aan de organisatiecultuur die gericht is geweest op publieke-publieke samenwerking. Ondanks verschillen in machtsbases namen partijen elkaar serieus en werkten zij zoveel mogelijk gelijkwaardig samen. Dit heeft geleid tot een positieve 'brand' voor alle betrokkenen binnen Ruimte voor de Rivier. Dit zorgt voor identificatie, bereidwillige samenwerking en enthousiasme in het project. Er is veel aandacht besteed aan kennisoverdracht naar lagere overheden (Felix, 2013). Dit zelfde evaluatierapport (2013) stelt ook dat de kenmerken van de organisatiecultuur van dit programma een belangrijke les kunnen zijn voor toekomstige projecten. Dit project is een Rijksbesluit met rijksmiddelen, maar tegelijkertijd vergt de regionale invloed op de ruimtelijke inpassing en de realisatie door een waterschap of gemeente van veel maatregelen, een slim concept van publiek-publieke samenwerking (Ibid). Belangrijk is het variëren in de stijl van het leiderschap, het elkaar serieus nemen en samenwerking op basis van gelijkwaardigheid (Ibid). In dit project zijn er bijna 20 publieke partijen die sleutelrollen vervullen (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen). Al met al wordt er in de evaluatie van 2013 gesteld: *“Deze samenwerking is succesvol gebleken en dat is niet vanzelfsprekend. De procesarchitectuur heeft bijgedragen aan succesvolle samenwerking. Het omwisselbesluit, als mogelijkheid voor lokale belanghebbenden om alternatieve maatregelen te introduceren, heeft bijgedragen aan het gevoel van gelijkwaardigheid en wordt door lokale partijen zeer gewaardeerd. Ook de wijze waarop PDR<sup>2</sup> zijn rol heeft ingevuld droeg bij.”* (Felix, 2013)

#### 4.2 Resultaten projectgebied Westenholte

Bij hoogwater op de IJssel bestaat overstromingsgevaar voor Zwolle en het achterland. Het water kan dreigen aan twee kanten. Als het IJsselmeer hoog staat, bijvoorbeeld door een noordwesterstorm, blijft het water 'hangen' rond Zwolle. Om de rivier de IJssel meer ruimte te geven in tijden van hoogwater zijn er rondom Zwolle twee projecten gaande met betrekking tot Ruimte voor de Rivier. In dit onderzoek is alleen gesproken met mensen uit Westenholte, waar de dijk over een lengte van 2,2 kilometer 300 meter landinwaarts wordt verlegd, waardoor de uiterwaard wordt



**Figuur 3:** Toekomstige situatie Westenholte  
Bron: Drents Overijsselse Delta

vergroot en daarnaast ook wordt verdiept (Ruimte voor de Rivier, 2016). De nieuwe geulen krijgen aansluiting op de oude geul, en door deze maatregel daalt het niveau van de IJssel bij Zwolle bij hoogwater met zo'n 15 centimeter. Door deze dijkverlegging zijn bewoners van drie huizen en twee

<sup>2</sup> Programmadirectie Ruimte voor de Rivier

boerderijen verplaatst (Drents Overijsselse Delta, 2016). In figuur 3 is de toekomstige situatie van de dijkverlegging bij de Westenholte te zien. Te zien is de nieuwe geul en de nieuwe dijk rechts hiervan.

### **Weinig weerstand in Westenholte**

In het projectgebied bij Westenholte was aanvankelijk weinig weerstand. Over het algemeen was er begrip voor de situatie en waren de meeste mensen na overleg bereid om mee te werken. Dit blijkt uit de volgende passage, uit een interview met een agrariër in Westenholte die zijn woning en boerderij heeft moeten verhuizen. Doordat er naar de wensen van de bewoners werd geluisterd was men welwillend om mee te werken. Wel blijkt hieruit dat wat de “kleine” dingen betreft wat meer moeilijkheden ontstonden:

*“Op zich bij de naaste burenen, die weg moesten, was op zich niet zo heel veel weerstand, omdat hun wensen werden gehoord. We wilden wel meewerken maar wel op de dijk en daar werd aan gewerkt. Maar ja dan kom je bij de punten en de komma’s en daar werd het soms wel moeilijk. Het was gewoon een kwestie van met elkaar praten, praten, praten, onderhandelen”*

Uiteraard betekent weinig weerstand niet meteen dat iedereen op een situatie als deze zit te wachten. Het programma Ruimte voor de Rivier is een Rijksprogramma, wat in veel gevallen betekent dat de plannen hoe dan ook doorgaan, en de woningen die de plannen doorkruisen hoogstwaarschijnlijk ruimte moeten maken voor deze plannen. Hoewel het voor te stellen is dat dit geen ideale situatie is, en je als bewoner van dit gebied in eerste instantie vol ongeloof bent – wat naar voren kwam in de interviews, bleek uit de houding van de inwoners van Westenholte desondanks de welwillendheid om mee te werken:

*“... een ambtenaar, die vertelde mij: jouw dreiging komt niet vanuit de stad maar vanuit het water, vanaf de IJssel. Ik zeg: hoezo? Ja ze willen de dijk verleggen. Dus ik zeg dat geloof je toch zelf niet? Maar, uhm, dat bleek dus wel zo te zijn.”(...)* “Ik had dus zoiets van: je kan beter met elkaar samenwerken als tegen elkaar werken.”

Uit een interview met een andere bewoonster in Westenholte kwam naar voren dat er over het algemeen wel draagvlak was, al was dat niet bij iedereen gelijk zo zoals te lezen is in het volgende fragment, wat een antwoord is op de vraag of er wel draagvlak aanwezig was:

*“Ja, wij hier met de burenen wel. Ja. Ja de andere kant, er zullen ook mensen hier zijn ie zeggen van .. kijk wij zijn hier natuurlijk tussen haakjes goed uitgesprongen he (...) maar er zijn ook mensen hier in de buurt die zeggen van: moet dat nou zo 'n grote dijk daar? Die kijken er met andere ogen tegenaan. En ja er zitten natuurlijk ook nare dingen aan, het geluid (...) en je kunt je eraan ergeren, maar dat moet je niet doen. Daar heb je alleen jezelf maar mee. Je moet de goeie kanten ervan inzien.”*

Ook uit het interview met de omgevingsmanager die werkzaam is in het projectgebied bij Westenholte bleek dat ondanks dat er misschien eerst wel wat weerstand was, dit vrij snel was in goede banen was geleid. Dit vanwege de manier waarop burgers betrokken zijn bij het project, zoals blijkt uit het volgende fragment:

*“Dus in het allereerste begin heeft het redelijk veel weerstand gegeven, toen is dat eigenlijk wel weer vrij snel in goede banen geleid omdat de bewoners heel actief betrokken zijn geweest.”*

### **Van informeren tot coproduceren**

Zoals in de vorige paragraaf al is genoemd was er aanvankelijk weinig weerstand. Als reden werd onder andere genoemd dat de burgers zeer actief bij het project betrokken waren. Allereerst zijn de bewoners geïnformeerd. Eerst in grotere groepen, voor de bevolking van heel Zwolle, en daarna in kleinere groepen voor meer gebiedsspecifieke informatie. Maar in Westenholte bleef het echter niet alleen bij informeren. De burgers die moesten verhuizen hadden ook invloed op de plannen. De wensen van de burger werden door de overheden gehoord, wat blijkt uit de volgende passages uit het interview met een agrariër in Westenholte:

*“Er is een begeleidingscommissie in het leven geroepen (...), die hadden invloed op de plannen.”*

*“Dus, hebben ze bij ons de naaste burenen allemaal benaderd en uitgenodigd en gezegd van nou jongens dit is de bedoeling, eigenlijk moeten jullie allemaal verhuizen. Toen zeiden ze unaniem, nou dat willen we wel, maar dan willen we ook een huisje op de dijk. Nou en, daar gingen ze dus ook mee verder.”*

*“... en toen stelden de mannen van de provincie die dat toen begeleiden die stelden ons toen een keuze van 10 architecten voor, allemaal architecten met naam en faam, en lieten ons dus eigenlijk over wolkjes lopen, want ja het moest wel iets bijzonders worden wat daar ging gebeuren.”*

Uit deze passages blijkt dat overheden en burger naast elkaar samenwerkten, de burger en overheid als “partners”. Oftewel, er was sprake van coproductie. Hiervan is sprake als bestuur en betrokkenen gezamenlijk een probleemagenda overeen komen waarna zij samen op zoek gaan naar oplossingen. Deze oplossingen worden vervolgens door de overheden gerespecteerd. Coproductie zorgt volgens de participatieladder van Edelenbos et al (2006) voor een hogere mate van draagvlak. Ook de organisatie benoemde verschillende aspecten waaruit bleek dat de belangen van de bewoners een zeer centrale rol speelden in dit proces, wat te lezen is in het volgende fragment:

*“...de visie van de opdrachtgever was niemand mag verliezen. Dat betekent dus ook dat ze veel geld hadden gereserveerd om de mensen te ontzorgen.”*

Doordat er genoeg budget uit was getrokken om bewoners zoveel mogelijk te ontzorgen was maatwerk mogelijk, wat ook door Lowndes (2016) als één van de succesfactoren voor draagvlak werd bestempeld.

#### **Aannemer als belemmerende factor**

Interessant aan de case in Westenholte is dat voornamelijk de valkuilen niet zitten in hoe het proces van het creëren van draagvlak is gegaan en hoe de overheden dit hebben aangepakt, maar meer in de zaken eromheen. Zo komt zowel in het gesprek met de organisatie van dit project (1) als in het gesprek met een agrariër in Westenholte (2) naar voren dat de grootste moeilijkheden van het project zich hadden verzameld rondom de aannemer. Zo blijkt uit de volgende passages:

(1) *“Nou ik denk dat het op papier allemaal netjes geregeld is geweest, en als de struggles met de aannemer er niet zouden zijn geweest dat ze het proces denk ik ook wel als goed zouden hebben ervaren, maar ik denk dat ze overall nu wel tevreden zijn met het feit wat het ze allemaal opgeleverd heeft maar ik denk ook dat ze die periode graag achter zich laten omdat het zoveel ellende heeft opgeleverd.”*

(2) *“Ja. Ben tevreden. Ik heb alleen, weet je, omdat je zoiets nog nooit meegemaakt hebt... Ik had wel een goede adviseur, maar nu heb ik zelf de ervaring en nu zie ik toch wel dingen die ik misschien anders had moeten doen ...”* “En zo is vanaf dag 1 dat de aannemer zou moeten werken zeg maar, heeft ie alles anders geïnterpreteerd en moesten wij er dus voor vechten om ons gelijk te halen. Ook dat is dus heel negatief geweest.”

In de halfjaarlijkse rapportage van het Waterschap Drents Overijsselse Delta (2016) komt dit ook terug:

*“Feitelijk treedt ook hier stagnatie op in het afwerken van de woonterpen door de Combinatie. Bewoners zijn hier direct de dupe van; ze wonen in een niet-afgewerkt gebied. (...) De negatieve gevolgen voor de direct betrokken bewoners op de geringe voortgang blijven. De raakvlakken tussen bouw van de dijk, de bouw van de woningen en de ondergrond gaven aanleiding tot onduidelijkheid en hinder. Het standpunt van het Waterschap is dat het daar waar mogelijk direct betrokkenen ontzorgt.”*

Ook bleek de hele hectiek rondom het verhuizen, het intrekken in de nieuwe woning, weerstand van de burenen en het vele geregeld ondanks goede organisatie heel heftig te zijn geweest. Ook het feit dat je én moet verhuizen en tegelijkertijd een bedrijf moet runnen viel zwaar. Zo blijkt uit het gesprek met een agrariër in Westenholte:



*“Maar weet je dat is ook het proces waar je in zit, en wat ook zo is, ik heb heel veel zelf gedaan hier, zelf gebouwd en dan denk je op een gegeven moment van nu is het klaar, het gebouw staat, nu gaan we de opening doen en dan ben ik er he, maar dan begint het pas! Al die hectiek waar we in gezeten hebben met elkaar dat heeft er ook toe gebracht dat mijn vrouw ook een zware burn-out heeft gehad. Die is anderhalf jaar er helemaal uit geweest.”*

### **Succesfactoren en valkuilen**

Door de organisatie werden verschillende succesfactoren benoemd. Allereerst het streven dat het project enkel winnaars mocht kennen, zoals in de vorige subparagraaf al is genoemd. Daarnaast werd als succesfactor genoemd dat in theorie veel aandacht is uitgegaan naar de bewoner. Echter bleek de hier de praktijk tegelijkertijd een valkuil, zoals te lezen is in het volgende fragment:

*“En ik denk in theorie is de succesfactor geweest dat er dus ook zeg maar ruimte hebben gecreëerd om aandacht te kunnen geven aan de bewoners. En niet alleen de financiële ruimte maar ook gewoon inderdaad in de hele: hoe vlieg je het aan, hoe informeer je de bewoners, hoe neem je ze mee, op papier is dat allemaal goed geweest. In de praktijk is dat meteen weer de valkuil. In de praktijk is het altijd lastiger dan in de theorie, daar komt het eigenlijk op neer. Waar ik zelf veel last van heb gehad is dat wij een deel van het omgevingsmanagement bij de aannemer hebben gelegd, terwijl de aannemer geen belang heeft, dat wel zou moeten hebben maar gewoon niet heeft. En dat er daardoor ook heel veel ruis op de lijn is geweest (...).”*

Daarnaast blijkt uit veel passages dat er goed geluisterd is naar de wensen van de burger, wat bijdraagt aan de grootte van het draagvlak voor het project. Zo ook in het interview met de organisatie:

*“Ik durf bijna zo te stellen dat we alle wensen hebben vervuld voor zover zij voor ons uitvoerbaar waren en niet het project tegenwerkten (...) ik denk dat we alle wensen gewoon goed afgewogen hebben. (...) Maar als zij kunnen beargumenteren waarom ze daar recht op zouden moeten hebben, en dat kunnen ze vaak goed, en het is niet strijdend met ons plan dan hebben we het eigenlijk altijd gewoon uitgevoerd.”*

Als belemmerende factor kwam nog naar voren dat de wisseling van projectleiders wel als vervelend werd ervaren.

*“Weet je wat het ook is. Dat hebben wij wel ondervonden. Als je in hele grote projecten zit dan wordt er nog wel eens eentje afgehaald en dan zetten ze weer een ander erop. Ja dat is voor de organisatie is het natuurlijk beter, denk ik, maar voor de mens is het niet leuk hoor. (...) en nouja wat voor persoon is het he, is het een leuk iemand is het iemand die op zijn strepen gaat staan (...) of eentje die zo doet van nou we doen dit en dat en dan is het zo voor elkaar.”*

### **Draagvlak in Westenholte samengevat**

Over het algemeen blijkt uit de interviews dat duidelijkheid, transparantie en realistische verwachtingen door duidelijke communicatie een positieve invloed hebben gehad op het draagvlak. Overheden en bewoners zaten vaak rond de tafel om samen tot overeenstemming te komen, wat volgens de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) bijdraagt aan de grootte van het draagvlak. Echter blijkt wel dat ondanks dit draagvlak, het project wel een zeer heftige impact heeft gehad op direct betrokkenen, en het hele project voor sommige bewoners veel ellende met zich mee heeft gebracht. De aannemer, zoals hierboven ook als een moeilijkheidsfactor werd omschreven, werd ook door bewoners gezien als een knelpunt in het proces.

### 4.3 Resultaten projectgebied Veessen-Wapenveld

Ten oosten van de Grote Wetering, tussen Veessen en Wapenveld, wordt een hoogwatergeul aangelegd. De IJssel is in dit gebied erg smal en dit zorgt ervoor dat bij hoogwater het water meer wordt opgestuwd (Projectorganisatie RvdR, 2004). Deze maatregel had volgens de projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2004) de minste maatschappelijke consequenties en was het beste alternatief voor de lange termijn vergeleken met (enkel) dijkverleggingen. Ook zouden er door deze maatregel de meeste kansen ontstaan voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied.



**Figuur 4:** Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld.  
Bron: Waterschap Vallei en Veluwe (2016)

In figuur 4 is goed te zien wat er gaat gebeuren door de hoogwatergeul. De inlaat van de geul ligt bij Veessen (A), en de uitlaat van de hoogwatergeul bij Wapenveld (B). Op de meest linkse afbeelding zien we de geul in het geel weergegeven in een situatie met een normaal waterpeil. De geul heeft een totale omvang van 713 hectare en zou daarmee 26,5 miljoen kuub water kunnen herbergen (Waterschap Vallei en Veluwe, 2016). De geul wordt in deze situatie niet gebruikt en agrariërs kunnen gewoon hun gang gaan. Deze geul wordt gevormd door twee nieuw geplaatste

dijken, van acht en negen kilometer lang. Op de middelste afbeelding zien we de situatie bij hoogwater. De geul wordt nog steeds niet gebruikt, maar er is te zien dat de rivier een groter gedeelte van haar stroomgebied gebruikt. Op de laatste afbeelding zien we de situatie als de geul in werking is en vol is gelopen met water, wat gebeurt bij een waterstand van 5,65 +NAP. Er ontstaat een soort eiland, met onderaan dit eiland het dorp Veessen. De geul zorgt voor een waterstandsdeling van 71 centimeter, en daarmee voor betere bescherming van dorpen en steden in dit gebied. De verwachting is dat de geul eens in een mensenleven zal worden gebruikt (Waterschap Vallei en Veluwe, 2016).

Deze geul is niet zomaar ontstaan: de woningen en bedrijven die zich in deze geul bevonden hebben ruimte moeten maken voor de rivier. Negen bedrijven en vijf woningen moesten verdwijnen (Waterschap Vallei en Veluwe, 2016). Daarnaast hebben zo'n 130 grondeigenaren (een deel van) hun grond in moeten leveren om ruimte te maken voor de geul. Dit kwam naar voren in een interview met de organisatie in Veessen-Wapenveld. De landbouwfunctie binnenin de geul blijft wel behouden.

#### Geen draagvlak voor de hoogwatergeul

Zoals te lezen was in de contextbeschrijving hebben 14 gezinnen en 130 grondeigenaren ruimte moeten maken voor de rivier. Dit kwam naar voren in het gesprek met het aanspreekpunt van dit projectgebied. Veel mensen in dit gebied hebben maatregelen moeten nemen zodat de dijken konden worden geplaatst en de hoogwatergeul zou ontstaan. Mede hierom was lokaal draagvlak van enorm groot belang. Echter, in dit gebied was er erg veel weerstand met betrekking tot de hoogwatergeul. Uit het interview met de organisatie blijkt dat men het belang van lokaal draagvlak aanvankelijk niet inzag.

*“... u vraagt hoe belangrijk het is voor bewoners. De bewoners vinden dit helemaal niet belangrijk. De bewoners die hadden dit veel liever niet gehad.”*

*“... als je puur kijkt naar hoe belangrijk lokaal draagvlak is, dan is dat eigenlijk alleen maar van belang voor het Rijk zelf, want het is een Rijksprogramma, het Rijk zou het fijn vinden als er lokaal draagvlak voor is maar dat draagvlak moet je creëren.”*

Ook in het interview met een gezin in Wapenveld bleek dat er aanvankelijk erg veel weerstand was, zoals te lezen in de volgende passages:

*“Begin 2005 was dat, toen werden de eerste plannen gepresenteerd. Toen was er heel veel ongeloof en verontwaardiging. Er was heel veel weerstand hier.”*

*“Draagvlak was heel belangrijk he? Dat was er niet, is er nog niet, maar ze hebben het nu wel zo gedraaid dat het er is.”*

Wat in dit gebied ook meespeelde was het verleden. In 2001 heeft de MKZ crisis haar sporen nagelaten bij de boeren in deze regio. Veel vee moest worden afgemaakt, ook vee dat gezond was. Deze beslissingen die destijds vanuit Den Haag zijn genomen hebben ervoor gezorgd dat de bevolking in deze regio weinig vertrouwen heeft in de overheid. Vanwege teleurstellingen uit het verleden heb je als organisatie al een achterstand waar vanuit het lokaal draagvlak gecreëerd moet worden. Het belang van lokaal draagvlak was hierdoor in dit gebied misschien wel groter dan elders, en moeilijker te creëren. Dit komt duidelijk terug in een interview met een bewoonster in Veessen

*“...de mensen hier hebben een leven van voor de MKZ en na de MKZ. En als dan zo'n grote ingreep weer plaats gaat vinden, dat geldt dan vooral voor boeren natuurlijk, en ze raken land kwijt, en ze raken soms hun hele boerenbedrijf kwijt, dan kun je verwachten dat ze laaiend zijn.”*

*“Terwijl juist die boeren, in de MKZ crisis door Den Haag al hun vee zijn kwijt geraakt. Die spreken nog steeds over mensen van de controledienst als NSB'ers. Dus moet je nagaan wat dat is, ook bedrijven met gewoon gezond vee dat werd allemaal geruimd. Ja, en dan gaat er weer iemand vertellen wat jij moet. Nou, dat is heel naïef...”*

### **Informereren, raadplegen, adviseren**

In dit gebied werden veel informatieavonden georganiseerd waar alle bewoners uit dorp en omgeving werden uitgenodigd. Dit komt ook terug in de interviews met de bewoners en de organisatie. Op deze avonden konden vragen worden beantwoord en werd er geluisterd naar de opinie van het volk. Door middel van zogenoemde ateliers kon men gericht vragen stellen aan deskundige mensen. Ook werd geprobeerd de burger zoveel mogelijk bij de planvorming te betrekken en werd er aan hun gevraagd om mee te denken: burgers mochten zelf ontwerpen indienen en deze werden volgens de organisatie van het project in dit gebied dan ook zeer serieus genomen. Het tegenovergestelde kwam echter naar voren in het interview met agrariërs uit Wapenveld:

*“Ja inspraak hadden we wel maar daar doen ze niks mee. Er is niet geluisterd. Er is een maquette gemaakt met een variant die dan een beetje tussen de tafels doorliep zodat er minder schade was. Heel veel lof dat het gebied zo meedacht en alle complimenten krijg je (...) en dan later hoor je er niks meer van. Dan doe je je best als gebied, om mee te denken... En weet je en ik denk dat dat wel een fout is geweest hoor.”*

Er werden ook grotere, meer algemene avonden georganiseerd waar een breder publiek werd benaderd en grotere overheden, zoals het Rijk en provincie, aanwezig waren om het één en ander te verhelderen. Deze werden echter wel als meer algemeen en minder persoonlijk ervaren. Ook werden er in dit gebied keukentafelgesprekken gehouden: gesprekken bij mensen thuis, in dit geval de mensen die moesten verhuizen of grond kwijt zouden raken, of mensen met andere vragen. Dit werd genoemd door de organisatie Veessen-Wapenveld:

*“... Maar ook mensen die niet met grondverwerving... we zijn ook heel veel bij burgers geweest die toch wel met bepaalde problemen zaten waar ik gewoon persoonlijk naar toe ben gegaan en bij hun thuis heb gezeten om uit te leggen van jongens, dit gaat er gebeuren. Mensen die hun uitzicht kwijtraken daar geldt hetzelfde voor. Die raken dan wel geen grond kwijt maar hebben wel uitzicht schade, nou hoe gaat dat nou...”*

Echter worden deze individuele gesprekken door sommige mensen als minder positief beschouwd, wat naar voren komt in het volgende fragment uit het interview met agrariërs in Wapenveld:

*“... en ze willen wel gesprekken met iedereen want ja ze hebben grond nodig en dat willen ze ook niet collectief doen. Dus dan iedereen individueel he? Word je tegen elkaar uitgespeeld. Dan gaat iedereen voor z'n eigen belang he.”*

Nog steeds wordt er in dit gebied veel aandacht besteed aan de informatievoorziening naar de bewoners toe. Er worden excursies door het gebied georganiseerd en verschillende tijdschriften worden uitgebracht over de voortgang van het project.

### **Onduidelijkheid en onwetendheid als oorzaak voor slechte ervaring**

Uit het gesprek met een bewoonster uit Veessen kwam naar voren dat ondanks de vele informatieavonden die waren georganiseerd en iedereen hier welkom was, er toch sprake was van heel veel onbegrip en twijfels. Volgens deze bewoner diende de hoogwatergeul voornamelijk als middel om het westen van Nederland te beschermen, en niet de regio zelf. Hierdoor was veel onbegrip waarom zo'n hoogwatergeul nou precies daar, tussen Veessen en Wapenveld, nodig was. Voorbeelden van dit onbegrip is terug te zien in de volgende citaten die werden genoemd door een bewoonster uit Veessen (1) en agrariërs uit Wapenveld (2):

(1) *“Er wordt natuurlijk wel gezegd om ons te beschermen maar daar gelooft niemand wat van. Want wij komen in een badkuip te zitten, daar de IJssel en daar die geul, met alleen maar twee toevoerwegen nog als die geul onderstroomt en dan wordt je dus geëvacueerd. Dus of het voor onze veiligheid is? Nee. Dat gelooft toch niemand. Het is voor de veiligheid van Zwolle en het Westen...”* *“En als je natuurlijk, als je heel duidelijk weet, het gaat om onze veiligheid, dan ligt het anders als dat iedereen er aan twijfelt. Iedereen heeft gezegd: waarom wordt de IJssel niet uitgediept en waarom wordt de IJssel nooit verbreedt? Daar hebben we nooit antwoord op gekregen.”*

(2) *“Ze kunnen nu het water op het hele terrein regelen he hoeveel water er naar de IJssel gaat en hoeveel naar de Rijn. West-Nederland is natuurlijk heel dicht bevolkt en economisch van belang dus als er veel water komt kan je dat de IJssel op sturen om West-Nederland te ontzien. Dan krijg je daar geen overstromingen. Daarom hebben ze die geul gemaakt. En ze zeggen natuurlijk nu dat het niet zo is maar in de toekomst gaan ze dit ook daarvoor gebruiken.”*

Ook kwam in dit gesprek naar voren dat veel mensen met een verantwoordelijke functie, zoals de wethouder, eigenlijk geen idee hadden wat er nou precies speelde en gebeurde. De wethouder was erg slecht geïnformeerd, zoals te lezen is in de volgende passages, en kon daarmee de bevolking niet overtuigen van de noodzaak van deze hoogwatergeul:

*“De wethouder die erbij betrokken was van Heerde die was slecht geïnformeerd, kwam met een verhaal waar niemand, wat niemand geloofde, en dat is niet goed voor de samenwerking.” ...*

*“En de domme wethouder zei op dat moment: ja ik ben net terug van vakantie dus ik heb me er niet in kunnen verdiepen. Nou toen is die echt uitgejoeld.”*

Terwijl de bevolking van deze regio vol met vragen zat, werden deze niet of niet naar waarheid beantwoord, omdat men niet goed op de hoogte was van de situatie. Volgens de bewoonster uit Veessen zou het anders zijn geweest als deze mensen zichzelf van te voren beter van informatie hadden voorzien.

### **Succesfactoren maar ook valkuilen**

In het gesprek met de organisatie Veessen-Wapenveld kwamen de volgende succesfactoren naar voren:

- De lage instroomfrequentie van 5,65 +NAP, waardoor de geul niet vaak gebruikt hoeft te worden en de landbouwgronden hierdoor in goede staat blijven

- Door het ontstaan van de geul is er veel ruimte voor gebiedsontwikkeling, het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en is er een landschapszone
- Het eindplaatje blijkt uiteindelijk voor veel agrariërs wel positief: veel agrariërs hebben na de verplaatsing van hun woning en bedrijf meer land en woonoppervlak dan daarvoor.

Dit laatste punt wordt echter tegengesproken door de agrariërs uit Wapenveld, die menen dat de meeste boeren waaronder zichzelf het hier niet mee eens zijn. Verschillende aspecten hadden ook beter kunnen worden aangepakt. Er is in eerste instantie teveel ruimte gegeven aan de burgers in het meedenken met de planvorming. Hierdoor dachten burgers dat ze al hun ideeën konden inbrengen en naar alle ideeën werd geluisterd, terwijl dit niet realistisch was. Een groot deel van de plannen stond al vast vanuit het nationaal niveau Ruimte voor de Rivier, en het meedenken van de burgers had vanaf het beginpunt beter ingekaderd moeten worden om teleurstellingen te voorkomen. Dit bleek ook uit het interview met de agrariërs in Wapenveld:

*“En weet je en ik denk dat dat wel een fout is geweest hoor. Dat ze zeggen van ja je kan meepraten maar je scheidt dan al verkeerde verwachtingen he als iedereen maar mag schetsen en doen en enorme vergezichten voor je doen, het lag toen ook nog niet vast, ze hebben ook al bouwend ontworpen, maar het leek net alsof er van alles kon. Je moet veel beter kaders stellen. Je moet dat gewoon niet doen. En er is misschien wel een kleine marge waarin je mee kan praten ... maar maak dat dan duidelijk”*

Ook het proces van grondverwerving is te laat op gang gekomen, bleek uit het interview met de organisatie. Dit was echter een beslissing van het Rijk. Het grondverwervingsproces is niet door hun eigen projectteam maar door het Rijk voltrokken, met hulp en steun vanuit de organisatie. Maar hier hebben ze zeker wat laten liggen. Daarnaast werden onzekerheid en onduidelijkheid genoemd als de moeilijkste knelpunten. Ook omdat dit op sommige momenten erg moeilijk is om weg te nemen bij de bevolking. Ook werd het volgende punt genoemd door de organisatie in Veessen:

*“Als je kijkt naar RvdR hoogwatergeul dan is er gezegd er moet hier een hoogwatergeul komen, zo stond het al meteen in de PKB<sup>3</sup> en er was niet gezegd tegen de burgers van bedenken jullie zelf eens plannen. Als ik puur kijk naar RvdR is er met een hele beperkte groep alle IJsselprojecten doorgenomen. Burgers zijn er heel weinig bij betrokken geweest.”*

Volgens zowel de bewoonster uit Veessen als het gezin in Wapenveld had er een betere inschatting gemaakt moeten worden van de situatie. Hier zijn volgens deze persoon veel fouten gemaakt, wat niet alleen heeft gezorgd voor onzekerheid, onduidelijkheid, woede en frustratie maar ook voor een vertraging in de werkzaamheden. Daarnaast is het merkwaardig dat de lage instroomfrequentie, die door de organisatie als pluspunt wordt genoemd, door de bewoonster als een reden voor de ontstane weerstand wordt gezien. Door deze lage instroomfrequentie hoeft de geul namelijk minder vaak gebruikt te worden – eens in een mensenleven is de verwachting, wat de situatie voor de bewoonster nog minder relevant en begripvol maakt. Voor de boeren is het echter wel gunstig, om zo de landbouwgronden goed te houden en wordt daarom als succesfactor genoemd door de organisatie. In het gesprek met de organisatie is de volgende zin daarnaast ook regelmatig naar voren gekomen: *“...wij doen dit niet voor eens in een mensenleven, wij doen het voor als het nodig is.”*

Ondanks alles kon er wel met tevredenheid worden gesproken over de manier waarop de bewoners betrokken zijn bij het proces, zoals te zien is in het citaat hieronder, door een bewoonster uit Veessen:

*De manier... Nou, uh, dat wel. Ik bedoel, de manier waarop ik betrokken ben, zoals burgers betrokken zijn, we zijn altijd uitgenodigd, altijd geïnformeerd, ook geïnformeerd over de uitkomsten, maar we zijn niet serieus genomen.”*

---

<sup>3</sup> Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier

Het probleem was dus echter dat er weinig werd geluisterd naar zowel de bewoners als de agrariërs. Momenteel worden de bewoners wel goed geïnformeerd over de uitvoering, en groeit ook de belangstelling omdat nu langzaamaan zichtbaar wordt hoe het geheel eruit komt te zien. De fase van woede is grotendeels voorbij, en ondanks het gevoel dat er veel fouten zijn gemaakt, lijkt er nu een fase aan te komen van acceptatie en gelatenheid, aldus de bewoonster en organisatie uit Veessen. Agrariërs uit Wapenveld noemen de volgende aspecten als belangrijke les voor toekomstige projecten:

*“ ...realiseer je goed wat voor emoties je bij de mensen losmaakt. Dat wordt goed onderschat.”*  
*“ ...weet je ik denk dat je de mens centraal moet zetten. En hier had ik soms het idee dat de beesten centraal stonden. De dassen, en de mussen en de vleermuizen. Mijn god denk ik dan, waar gaat dit over. Over dieren of over mensen?”*

### **Samengevat**

Al met al kan worden gesteld dat er geen draagvlak was voor de hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld. Dit heeft onder meer te maken met negatieve ervaringen uit het verleden, gebrek aan relevantie, het niet luisteren naar de mening van de burger en gebrek aan transparantie en duidelijkheid. Ook kwam regelmatig naar voren dat de kaders waarin burgers mee mochten denken niet duidelijk waren, wat heeft gezorgd voor teleurstellingen onder de bevolking. De burger voelde zich niet serieus genomen in het project wat terug te zien is aan het draagvlak – dat is er namelijk nog steeds niet. Wat de participatieladder betreft, is de burger geraadpleegd door de overheid: de burger als gesprekspartner, waarin resultaten niet als bindend worden beschouwd. Mogelijk pikt dit project een staartje mee van het niveau “adviseren”, waarin bij de uiteindelijke besluitvorming voornamelijk is afgeweken van de ideeën van de burger. Dit is terug te zien aan de mate van het draagvlak, die volgens de theorie van Edelenbos en Monnikhof (2001) bij het niveau raadplegen vrij laag en bij adviseren gemiddeld is, en in combinatie met de barrières die dit project tegenkwam kan dit een oorzaak zijn van het gebrek aan draagvlak.

## 5 CONCLUSIE

Dit onderzoek probeert een antwoord te krijgen op de vraag welke factoren invloed hebben op het lokaal draagvlak binnen de projectgebieden van Ruimte voor de Rivier. Wat allereerst duidelijk naar voren kwam in de interviews is het feit dat dit een Rijksprogramma is, wat met zich meebrengt dat de plannen voornamelijk van nationaal niveau komen en de burger hier een vrij minimale rol in speelt. De rivieren in Nederland moeten meer ruimte krijgen, daar konden de burgers verder niet veel tegenin brengen. Wat omtrent het lokaal draagvlak dan van belang is, is dat regionale overheden het proces van het (alsnog) creëren van draagvlak en begrip zo goed mogelijk begeleiden, om bijvoorbeeld in situaties van zeer ingrijpende maatregelen het hele proces goed te laten verlopen.

Wat duidelijk naar voren kwam in dit onderzoek waren de grote verschillen met betrekking tot draagvlak tussen de twee projecten. Waar er bij de hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld heel veel weerstand was, was dit in Westenholtte niet zo. Een verklaring hiervoor is het verschil in niveau op de participatieladder. Waar in Veessen-Wapenveld men niet verder kwam dan raadplegen en adviseren, en de plannen van de burger niet of nauwelijks zijn meegenomen in de daadwerkelijke plannen, was er in Westenholtte sprake van coproductie, wat volgens de theorie van Edelenbos en Monnikhof (2001) voor een hogere mate van draagvlak zorgt. Ook kwamen in de interviews met de personen in Veessen en Wapenveld verschillende valkuilen naar voren die in de theorie door Lowndes et al. (2006) genoemd werden. Teleurstellingen uit het verleden zorgden voor weinig vertrouwen was in de overheid. De burger had daarnaast het gevoel dat er niet naar ze werd geluisterd, en dat de mens niet centraal stond in het project. Ook was de relevantie niet duidelijk bij de burger. Bij de dijkverlegging in Westenholtte kwamen juist verschillende succesfactoren met betrekking tot lokaal draagvlak naar voren die Loyens en de Walle (2006) hadden opgesteld, waaronder duidelijkheid, transparantie, goede communicatie, maatwerk en de aanwezigheid van de nodige financiële capaciteit. Hoewel er wel draagvlak was voor het project in Westenholtte, werd er niet heel positief gesproken over het hele bouwproces vanwege problemen met de aannemer. De problemen in dit project hadden veel minder te maken met het gebrek aan draagvlak dan in Veessen-Wapenveld. Wel moet worden genoemd dat de hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld een veel grootschaliger project is dan de dijkverlegging bij Westenholtte, ook qua het aantal te verhuizen gezinnen. Dit kan ook van invloed zijn op de grootte van het draagvlak.

Uit dit onderzoek blijkt dat hoewel er vanuit het nationale niveau zeer positief wordt gesproken over het aanwezige draagvlak binnen deze projecten, het door de burgers in projectgebieden heel anders is ervaren. Deze thesis laat zien dat de grootte van het draagvlak zich laat zien op lokaal niveau. Dus: de burgers in kwestie zijn de sleutel tot het antwoord op de vraag in hoeverre er draagvlak was, en wat de factoren zijn die hierop invloed hebben gehad.

### **Discussie en aanbevelingen**

Bij de resultaten van dit onderzoek zijn echter wel kanttekeningen te plaatsen. In dit onderzoek zijn twee van de 34 projecten van Ruimte voor de Rivier onderzocht, en de resultaten die hieruit zijn gekomen zijn dus niet van toepassing op het hele programma. Ook hier blijkt dat de grootte van het draagvlak en de factoren die hierop invloed hebben gebiedsspecifiek zijn. Daarnaast was het niet mogelijk om iemand te spreken die vanuit het nationale programma Ruimte voor de Rivier werkt, waardoor de informatie op nationaal niveau enkel afkomstig is uit beleidsdocumenten. Dit geeft niet altijd de volledige werkelijkheid weer, terwijl de interviews op lokaal niveau wel zeer specifiek waren. Dit kan een minder compleet beeld en oneerlijker beeld geven van de situatie. Verder onderzoek moet worden gedaan naar hoe het nationale programma de kwesties rondom lokaal draagvlak heeft aangepakt en eventueel kan verbeteren, zodat ook hier kritisch op gereflecteerd kan worden.

### **Reflectie**

In dit onderzoek is gekozen voor semi-gestructureerde interviews met lokale en organisatorische partijen in ieder projectgebied. Dit kwam echter moeilijk op gang. Het nationale programma Ruimte voor de Rivier wilde de bewoners in de projectgebieden niet lastig vallen met (nog een) onderzoek. Uiteindelijk

is de doelgroep op lokaal en regionaal niveau via vele omwegen wel benaderd, op nationaal niveau helaas niet. Ondanks dat er per gebied “maar” drie personen zijn geïnterviewd, kwamen wel veel dezelfde dingen naar voren waardoor het lijkt dat er een realistisch beeld is ontstaan van de situatie. De keuze voor semi-gestructureerde interviews is voor dit onderzoek juist geweest. De respondenten hebben veel van hun ervaringen op deze manier met de onderzoeker kunnen delen. Echter is dit onderzoek wel zeer gebiedsspecifiek. Mogelijk zou een enquête onder alle bewoners in ieder projectgebied van Ruimte voor de Rivier meer toe kunnen voegen aan het totaalplaatje van het programma met betrekking tot lokaal draagvlak.



## LITERATUUR

- Bartels, G., Nelissen, W. & Ruelle, H. (Red.) (1998). *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Kluwer bedrijfsinformatie, Deventer.
- Baarda, B. (2014). *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwalitatief en kwantitatief onderzoek*. 2<sup>e</sup> editie. Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers.
- Boedeltje, M., Graaf, L. de. (2004). Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief. *Paper voor het politicologegetmaal*. Antwerpen
- Bron, P., Hermsen, F., Ketner, S., Moulijn, M., Ossewaarde, R., Verkaik, L. (2008). Effectieve vormen van burgerparticipatie. Een onderzoek naar burgerparticipatie in Overijssel. In opdracht van de provincie Overijssel.
- Buijs, A., Langers, F., Mattijssen, T., Salverda, I. (2012). Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2362
- Cope, M. (2010). Coding Transcripts and Diaries. . In: Clifford N., French, S., Valentine, G. (Eds.), *Key methods in Geography*. Sage, London, pp. 36-48
- De Bruin, K., Dellink, R.B., Ruijs, A., Bolwidt, L., van Buuren, A., Graveland, J., de Groot, R.S., Kuikman, J., Reinhard, S., Roetter, R.P., Tassone, C., Verhagen, A., van Ierland, E.C. (2009). Adapting to climate change in the Netherlands: an inventory of climate adaptation options and ranking of alternatives. *Climatic Change*, 95: 23-45
- Drents Overijsselse Delta (2016). Scheller en Oldenelerbuitenwaarden Laatst geraadpleegd op 29-05-2016 via <http://www.wdodelta.nl/projecten/ruimte-rivier-zwolle/scheller/>
- Drents Overijsselse Delta (2016). Westenholte in vogelvlucht. Laatst geraadpleegd op 29-05-2016 via <http://www.wdodelta.nl/projecten/ruimte-rivier-zwolle/westenholte/>
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J. , A Domingo, P.J. Klok & J. van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Felix, E.A. (2013).  $\frac{3}{4}$  Evaluatie Ruimte voor de Rivier: Eindrapport. Utrecht
- Graaf, L. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht* (Delft: Eburon).
- Graaf, L. de (2009). Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch? *Bestuurswetenschappen*, 54(2), 52-59
- Hay, I. (2010). Ethical Practice in Geographical Research. In: Clifford, N., French, S., Valentine, G. (Eds.), *Key methods in Geography*. Sage, London, pp. 36-48
- Heuvelhof ten, E., de Bruijn, H., de Wal, M., Kort, M., van Vliet, M., Noordink, M., Böhm, B. (2007). *Procesevaluatie: totstandkoming PKB Ruimte voor de Rivier*. Utrecht

- Kazmierczak, A. (2012). 3<sup>rd</sup> Global Forum on Urban Resilience & Adaptation: Cities and the EU adaptation strategy: How can the urban perspective be anchored in the EU adaptation strategy? *ICLEI: Local Governments for Sustainability*. Bonn, Germany
- Klein Tank, A.M.G., G. Lenderink (red.) (2009) *Klimaatverandering in Nederland; Aanvullingen op de KNMI'06 scenario's*, KNMI, De Bilt
- Koomen, E., Nedkov, S., Westerink, J. (2014). "Gebiedsontwikkeling dicht bij de burger". *Rooilijn*, 47(4), pp. 280-285.
- Kotter, J.P. (1997) *Leiderschap bij Verandering*. Harvard Business School Press, Boston
- Longhurst, R. (2010). Semi-Structured Interviews and Focus Groups. In: Clifford N., French, S., Valentine, G. (Eds.), *Key methods in Geography*. Sage, London, pp. 103-115
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy & Society*, 5(2), 281-291
- Loyens, K., van de Walle, S. (2006). *Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling*. Instituut voor de Overheid
- Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier. (2004). *Een scherpe blik op de Sallandse IJssel: Een beschouwing van binnendijkse mogelijkheden voor rivierverruiming en de effecten daarvan op maatschappelijk niveau, ruimtelijke kwaliteit en kosten*. Arnhem.
- Rijkswaterstaat Ruimte voor de Rivier; UNESCO-IHE. (2013). *Samenwerken aan maatwerk: een slimme combinatie van proces en inhoud*. Ando bv, Den Haag.
- Ruimte voor de Rivier. (2011). *Samen werken aan een veilig en mooi riviereengebied*. PDR Ruimte voor de Rivier
- Ruimte voor de Rivier (2016). *Samenwerking overheden Ruimte voor de Rivier: Het begint met het opbrengen van begrip voor elkaars belangen*. Laatst geraadpleegd op 07-06-2016 via <https://www.ruimtevoorderivier.nl/longread/samenwerking-overheden/>
- Ruimte voor de Rivier (2016). *Ruimte voor de rivier Zwolle*. Laatst geraadpleegd op 29-05-2016 via <https://www.ruimtevoorderivier.nl/project/ruimte-voor-de-rivier-zwolle/>
- Stead, D. (2014). Urban planning, water management and climate change strategies: adaptation, mitigation and resilience narratives in the Netherlands. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 21(1), 15-27
- Stern, N. (2006). *The economics of climate change. The Stern review*. [www.sternreview.org.uk](http://www.sternreview.org.uk)
- Waterschap Vallei en Veluwe. (2016). *Beleef de Hoogwatergeul. Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld 2016-2017*.
- Waterschap Vallei en Veluwe (2016). *Hoogwatergeul Veessen Wapenveld Factsheet*. Laatst geraadpleegd op 18-05-2016 via <http://www.veluwekroon.nl/Documenten/399391.aspx>
- White, P. (2010). Making Use of Secondary Data. In: Clifford N., French, S., Valentine, G. (Eds.), *Key methods in Geography*. Sage, London, pp. 61-76
- Verweij, S., Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Van Buuren, M.W. (2013). What Makes Governance Networks Work? A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis of 14 Dutch Spatial Planning Projects. *Public Administration: An International Quarterly* 91 (4), pp. 1035-1055

Vuren van, S., de Vriend, H.J., Ouwerkerk, S., Kok, M. (2005). Stochastic modelling of the impact of flood protection measures along the river Waal in the Netherlands. *Natural Hazards* (36), pp. 81-102

Compilatie halfjaarlijkse rapportages Ruimte voor de Rivier Zwolle (2016). Verkregen via Sander van Acker, omgevingsmanager Ruimte voor de Rivier Zwolle.

## **Bijlage 1: Interviewgide**

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve manier van dataverzameling, namelijk semigestructureerde diepte interviews. Deze interviews worden gehouden met verschillende betrokkenen en moet uiteindelijk leiden tot het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. Wel moet worden genoemd dat deze interviewgide niet exact voor ieder interview hetzelfde zal zijn: afhankelijk van de loop van het interview en verkregen informatie kunnen in ieder interview andere (door)vragen worden gesteld.

Voorafgaand aan ieder interview zal toestemming worden gevraagd voor het opnemen hiervan. Ook wordt het doel van het onderzoek nog een keer toegelicht, en de hoofdvraag waarop ik antwoord hoop probeer te krijgen.

### *Kernvragen organisatie*

- Kunt u mij vertellen wie u bent en wat uw functie is binnen dit project?
- Wat is/was het belang van lokaal draagvlak binnen dit project?
- In hoeverre was er draagvlak aanwezig binnen dit project?
- Op wat voor manier(en) is de burger bij dit project betrokken?
- Hoe is omgegaan met de bewoners die ingrijpende maatregelen hebben moeten ondernemen om de rivier meer ruimte te geven?
- Welke moeilijkheden is het project tegengekomen m.b.t. het verkrijgen van lokaal draagvlak?
- In hoeverre werd de burger betrokken in de besluitvorming van het project?
- Wat waren de succesfactoren m.b.t. verkrijgen van lokaal draagvlak in dit project?
- Waar is nog ruimte voor verbetering?
- Zou de manier waarop de lokale bevolking bij dit project is betrokken kunnen dienen als voorbeeld voor andere (soortgelijke) projecten?
- Wat zijn eventuele knelpunten waar projectleiders in de toekomst rekening mee moeten houden met betrekking tot het creëren van draagvlak?
- Heeft u zelf nog iets toe te voegen?

### *Kernvragen bewoners projectgebieden*

- In hoeverre en op wat voor manier bent u betrokken bij het project?
- Welke overheden hebben hierbij welke rol gespeeld?
- Wat voor impact heeft dit project voor u/de burger?
  - o A.d.h.v. mate van impact en ondernomen maatregelen vragen hoe dit proces is gegaan
- Welke stappen zijn ondernomen om de burger te betrekken bij het project?
- In hoeverre was er draagvlak aanwezig binnen dit project?
- Stond u vanaf het begin achter het project?
- In hoeverre werd er naar de burger geluisterd in dit project?
- Bent u tevreden over de manier waarop u bij dit project betrokken bent?
- Als u terugkijkt op het project, wat kan er dan nog worden verbeterd als het gaat om burgerparticipatie?
- Zou u deze aanpak aan kunnen raden aan projectleiders van andere projecten waar lokaal draagvlak ook van belang is?
- Heeft u nog iets toe te voegen?

**Bijlage 2: Overzicht participatietechnieken (Loyens en de Walle, 2006)**

TECHNIEK	DOELSTELLING						GROOTE DOELGROEP			PARTICIPATIE-NIVEAU					KOSTPRIJS			
	Bewustmaking	Informatieverstrekking	Opvattingen nagaan	Informatieverwerking	Kwaliteitsverhoging	Stemmen verwerven voor beslissing	Implementatie bevorderen	Klein	Gemiddeld	Groot	Informeren	Consuleren	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen	Laag	Gemiddeld	Hoog
<i>Adviescommissie</i>				X	X	X	X					X			X			
<i>Audiovisuele media</i>	X	X							X	X								X
<i>Burgerjury</i>			X	X		X		X				X		X				X
<i>Burgerpanel</i> <i>Internetpanel</i>			X	X		X			X		X	X						X
<i>Charette of Design workshop</i>					X	X	X	X	X				X					X
<i>Consensusconferentie</i>			X	X	X	X		X	X			X		X				X
<i>Deliberative Polling®</i> <i>Deliberative opinion poll</i>			X	X		X			X		X							X
<i>Delphi-methode</i>				X	X			X	X		X	X					X	
<i>Dialogomethode</i>			X	X	X	X	X	X			X	X	X				X	
<i>Digitaal debat</i>	X		X	X					X	X	X				X			
<i>Dynamic mindmapping</i>			X			X		X	X			X			X			
<i>Elektronische consultatie</i>			X	X					X		X	X			X			
<i>Enquête of Survey</i>			X	X					X		X							X
<i>Expertpanel</i>				X	X			X				X			X			
<i>Fishbowl discussie</i>			X	X		X		X			X				X			
<i>Focusgroep</i>			X	X				X			X				X			
<i>Geschreven informatie</i>	X	X							X	X							X	
<i>Interactieve Televisie</i>	X	X	X			X			X	X	X							X
<i>Keuze-enquête</i>			X			X			X		X	X		X				X
<i>Open Space Technology</i>					X	X			X				X		X			
<i>Publieke hoorzitting</i> <i>Meeting</i>	X	X						X		X					X			
<i>Referendum</i>			X			X			X					X				X
<i>Stellingen ter discussie</i>				X				X			X				X			
<i>Versnellingskamer, Brainbox</i>			X	X				X			X		X					X
<i>Vraag naar schriftelijke reactie/bijdrage</i>				X	X				X		X				X			
<i>Website</i>	X	X							X	X					X			
<i>World Café</i>			X	X		X			X			X	X		X			
<i>Zoekconferentie</i> <i>Future search conference</i> <i>Scenarioplanning</i>			X	X	X		X		X		X		X					X

### Bijlage 3: Voorbeeld codeerschema

Projectgebied X			
Hoofdthema	Subthema	Voorbeelden	Passages
Lokaal draagvlak	Veel		
	Weinig		
	Neutraal		
Ondernomen stappen (participatieladder)	Informereren	Bewustmaking, geschreven informatie, bijeenkomsten	
	Raadplegen	Burger als gesprekspartner. Gesprekken niet bindend	
	Adviseren	Burgers kunnen problemen aandragen en oplossingen formuleren, van deze ideeën mag nog worden afgeweken	
	Coproduceren	Overheid + burger samen op zoek naar oplossingen. Bottom-up technieken	
	Meebeslissen	Besluitvorming wordt overgelaten aan de burger	
Ervaring bewoners	Goed		
	Neutraal		
	Slecht		
Succesfactoren	Duidelijkheid		
	Maatwerk		
	Transparantie		
	Betrouwbaarheid		
	Realistische verwachtingen		
	Relevantie		
	Luisteren naar mening		
	Compensatie		
Valkuilen	Impulsiviteit		
	Gebrek aan tijd		
	Gevoel dat mening er niet toe doet		

	Teleurstellingen uit het verleden		
	Relevantie onbekend/onvoldoende		
	Onbetrouwbaarheid		
	Onduidelijkheid		

Bijlage 4: Kaart projecten Ruimte voor de Rivier (bron: Ruimte voor de Rivier, 2016)





