

Stichting Wetlands in het IJsselmeer

Haalbaarheid en draagvlak

resultaten consultatieronde

Een brugproject van



Projectnr. Leven met Water: P2038



Projectnr. Delft Cluster: CT 04.41.11

Dit project is een initiatief van *Stichting Wetlands in het IJsselmeer*, een samenwerkingsverband van ECORYS, GeoDelft en IMSA Amsterdam.

ECORYS is een internationale groep van advies- en onderzoeksorganisaties, gespecialiseerd in economische en sociale ontwikkeling. *GeoDelft* is als Groot Technologisch Instituut specialist in het doen van onderzoek op het gebied van grondmechanica, funderingstechniek en geo-ecologie. Het heeft op deze gebieden een internationale reputatie opgebouwd in onderzoek en advisering en vormt een schakelfunctie tussen wetenschap en praktijk. *IMSA Amsterdam* is gespecialiseerd in het oplossen van dilemma's op natuur- en milieugebied en in het initiëren van baanbrekende maatschappelijke veranderingen gericht op duurzaamheid. De IMSA-adviseurs en -onderzoekers hebben brede ervaring op het gebied van economie, ecologie, techniek en sociale wetenschappen.

Stichting Wetlands wordt inhoudelijk ondersteund door de Delft Cluster partner WL|Delft Hydraulics.

Subsidiegevers:

Brugproject van Leven met Water en Delft Cluster

medefinanciers:

Boskalis

De Alliantie

DHV

ING Real Estate

Rabo Vastgoed

Sunergy Innoplan

Van Oord



ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
010 – 4538800



IMSA Amsterdam
Prins Hendriklaan 15
1075 AX Amsterdam
020 - 5787600

QuickTime™ and a
TIFF (uncompressed) decompressor
are needed to see this picture.

GeoDelft
Postbus 69
2600 AB Delft
015 – 2693500

Inhoud

1. Inleiding	5
2. Definitie fase 2a	6
2.1. Doelstelling en strategie fase 2a	6
2.2. Activiteiten.....	7
2.3. Deliverables	7
3. Behaalde resultaten	8
3.1. Verslag IJsselmeerberaad	8
3.2. Kentallen Kosten-Baten Analyse (KKBA).....	9
3.3. Verslag van de politiek/ bestuurlijke bijeenkomsten.....	11
3.4. Media aandacht.....	13
3.5. Rapportage van de resultaten van fase 2a	14
3.6. Procesarchitectuur	14
4. Procesarchitectuur	15
5. Conclusies en aanbevelingen	21
<i>Bijlage I: Overzicht gesprekken</i>	<i>24</i>
<i>Bijlage II: de IMSA beleidscyclus</i>	<i>27</i>
<i>Context gestuurd</i>	<i>29</i>
<i>De context</i>	<i>29</i>
<i>Beïnvloedbare factoren</i>	<i>30</i>
<i>De Buitenstaander</i>	<i>30</i>
<i>Positionering en rol</i>	<i>30</i>
<i>Uitgangspunten</i>	<i>32</i>
<i>Rol van de stakeholders</i>	<i>33</i>
<i>Rol wetenschap en kennis</i>	<i>34</i>
<i>Projectorganisatie</i>	<i>35</i>

1. Inleiding

Voor u ligt het rapport 'Haalbaarheid en draagvlak' van Stichting Wetlands in het IJsselmeer, dat een overzicht geeft van de behaalde resultaten van fase 2a van het project.

De doelstelling om draagvlak te creëren en media-aandacht te krijgen voor de Wetlands visie is behaald: het IJsselmeergebied als belangrijke ontwikkeling staat op de agenda. Dit geldt ook voor de notie dat er een 'groen-blauw' kader noodzakelijk is en dat daarbinnen over recreatie, wonen en mobiliteit gesproken kan worden.

Fase 2a is een vervolg op fase 1 waarvan het eindrapport in juni 2006 verscheen. De belangrijkste conclusies uit dat rapport hebben geleid tot het ingaan van deze fase, waarin een uitgebreide stakeholderconsultatie en het maken van een analyse van de (maatschappelijke) kosten en baten centraal moesten staan. Het doel hiervan was:

Het verkrijgen van politiek en bestuurlijk draagvlak, zodat partijen zich inspannen om aandacht voor herinrichting van het IJsselmeer op basis van de Wetlands-visie in het beleid te verankeren, bijvoorbeeld door opname in partijprogramma's en / of het regeerakkoord.

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de doelstelling, de activiteiten en de gevolgde strategie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de behaalde resultaten. De in dit project toegepaste procesarchitectuur wordt in Hoofdstuk 4 beschreven. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Op verzoek van de medefinanciers, de Raad van Toezicht en Leven met Water is in dit rapport een hoofdstuk over de ontwikkelde procesarchitectuur opgenomen.

2. Definitie fase 2a

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de projectdefinitie van fase 2a, zoals is overeengekomen in juni 2006. Aan bod komen doelstellingen, strategie, activiteiten en deliverables.

2.1. Doelstelling en strategie fase 2a

In het goedgekeurde Plan van Aanpak fase 2a staat de doelstelling voor deze fase als volgt omschreven:

Het verkrijgen van politiek en bestuurlijk draagvlak, zodat partijen zich inspannen om aandacht voor herinrichting van het IJsselmeer op basis van de Wetlands-visie in het beleid te verankeren, bijvoorbeeld door opname in partijprogramma's en / of het regeerakkoord.

Om dit te bereiken is het nodig dat het volgende gerealiseerd wordt:

- Bereiken van een *sense of urgency* voor de problemen in het IJsselmeergebied
- Actiebereidheid voor het aanpakken van de huidige en toekomstige problemen
- Verkrijgen van draagvlak voor de Wetlands-visie als oplossingsrichting
- Politiek commitment om in overeenstemming met de Wetlands-visie in te grijpen in het IJsselmeer.

Als strategie om dit te bereiken is gekozen voor:

- Netwerksondering en stakeholderbijeenkomst, leidend tot een sterke coalitie van stakeholders, die de Wetlands-visie en de *sense of urgency* aan de politiek kan overbrengen
- Ondersteuning van de stakeholders met het beschikbare wetenschappelijk materiaal en kwantitatieve analyses
- Politiek- bestuurlijke ruimte creëren voor een integrale benadering in overeenstemming met de Wetlands-visie
- Streven naar het opnemen van een verwijzing naar deze Wetlands-visie in het Regeerakkoord 2007.

2.2. Activiteiten

De hoofdactiviteiten zijn als volgt gedefinieerd:

1. Netwerksondering
2. Rapportage kengetallen
3. Stakeholderberaad
4. Coalitieversterking en politieke sondering
5. Aanbieden gezamenlijk advies aan politiek
6. Ondersteunende mediacampagne

2.3. Deliverables

In het definitieve Projectplan (tbv Leven met Water) zijn de volgende opleverresultaten opgenomen:

Deelresultaat 1	Verslag stakeholder beraad van 3 oktober: het IJsselmeerberaad
Deelresultaat 2	Rapportage KKBA
Deelresultaat 3	Verslag politieke /bestuurlijke bijeenkomsten
Deelresultaat 4	Media aandacht blijkend uit krantenartikelen, uitzendingen radio/TV
Eindresultaat	Rapportage van resultaten fase 2a

Tabel 2.1

Het volgende hoofdstuk geeft een beschrijving van de behaalde resultaten, gespecificeerd per deelresultaat.

3. Behaalde resultaten

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de behaalde resultaten naar aanleiding van de ondernomen activiteiten op basis van de gestelde deliverables en van inzichten die gaandeweg het proces zijn verkregen.

3.1. Verslag IJsselmeerberaad

(Deelresultaat 1)

Op 3 oktober 2006 is het IJsselmeerberaad gehouden onder voorzitterschap van Wim Meijer. Deelnemers (45) uit Rijksoverheid (VROM, VenW, LNV) Provincie Flevoland, Gemeenten, Natuur en Milieu organisaties, belangenverenigingen, deskundigen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven trokken de volgende conclusies.

- Bij *business as usual* zet de verrommeling van het gebied door. Dit is ongewenst.
- Huidige en toekomstige problemen vragen om een integrale, lange-termijnvisie voor het IJsselmeergebied.
- Er is dringend een groen-blauw (beleids-)kader nodig.
- Wonen, werken, recreatie en infrastructuur moeten in dat kader passen
- Rijksregie is gewenst.
- Belanghebbenden moeten tijdig in het proces betrokken worden.
- Er moet een signaal naar de politiek gegeven worden.

De actieve stakeholder benadering heeft geresulteerd in het accepteren van de rol die Stichting Wetlands in de IJsselmeerdiscussie speelt bij overheden, instituties en de NGO's. De overheden en NGO's erkennen dat Wetlands een vrijplaats kan bieden voor meningsvorming en zien dat de katalyserende rol van Wetlands het beleid veel extra ruimte biedt, die er anders niet zou zijn.

Voor meer details wordt verwezen naar het verslag van het IJsselmeerberaad.

3.2. Kentallen Kosten-Baten Analyse (KKBA).

(Deelresultaat 2)

De rapportage van kengetallen, een KKBA (Kentallen Kosten Baten Analyse) is in samenwerking met Boskalis, Van Oord en DHV tot stand gekomen. De opgestelde KKBA geeft een overzicht van de welvaartseffecten van het project. In het project wordt bezien of de prioriteit voor groen en blauw ook kan helpen om een deel van de behoeften aan rood (recreatie en woningbouw) en grijs (bereikbaarheid) op te lossen. Nadrukkelijk is een onorthodoxe planologische volgorde gekozen: namelijk 'groen' en 'blauw' vóór 'rood' en 'grijs'. Als daar ook een bijdrage aan woningbouw, recreatie en bereikbaarheid kan worden geleverd, die niet ten koste gaat van natuur en water, dan wordt dit meegenomen.

In de KKBA wordt bekeken wat de welvaartseffecten van het project Wetlands in het IJsselmeer zouden kunnen zijn. Het is een eerste vingeroefening om gevoel te krijgen voor de kosten en opbrengsten van het project. De achterliggende vraag is of de kosten van wetlands door baten op het gebied van groen en blauw kunnen worden goedge maakt. Secundair is de vraag of rode functies als woningbouw en recreatie een bijdrage kunnen leveren aan gunstige welvaartseffecten.

De KKBA maakt duidelijk dat een combinatie van vooroevers voor natuur, dijkbescherming, verhogen van de waterkwaliteit in samenhang met beperkt economisch gebruik voor recreatiefaciliteiten en wonen een positief resultaat oplevert. De belangrijkste conclusies van de uitgevoerde KKBA zijn:

- De balans van kosten en baten is positief. De ontwikkeling van wetlands in deze regio kan bijdragen aan de welvaart in de noordvleugel.
- De netto contante kosten van de aanleg van wetlands zijn € 1.500 mln. in 2007. De projectkosten zijn € 3.050 mln. (exclusief infrastructuur). De oorzaak van dit verschil is dat de kosten pas over een aantal jaren worden gemaakt.
- Als op eilanden en vooroevers alleen natuur zou worden aangelegd, dan zijn de kosten hoger dan de kwantificeerbare baten, namelijk een tekort van ca. € 500 mln. Dit is zeker te overzien, gegeven de investering van € 3.1 mld. Hierbij moet worden

bedacht dat er ook baten zijn, die nu niet gekwantificeerd zijn, maar wel bijdragen aan de maatschappelijke waardering van de wetlands. De economische waarde van de natuur, waaronder het belang voor de biodiversiteit, is niet meegenomen. Ook niet gekwantificeerd is het gegeven dat verbetering van de groen/blauwe kwaliteit in het IJsselmeergebied bijdraagt aan de versterking van de internationale concurrentiepositie van deze regio. De politiek kan een afweging maken dat deze niet-kwantificeerbare baten hoger zijn dan het genoemde tekort.

- Als op de wetlands naast natuur ook recreatieve ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, dan kan het saldo van kosten en baten verbeteren. Recreatie op vooroevers scoort beter dan op eilanden. Hoewel de kosten licht stijgen, nemen de kwantificeerbare baten naar verwachting sterker toe. Ook hier geldt dat er baten op het gebied van recreatie zijn, die niet zijn gekwantificeerd zoals het genot dat recreanten aan natuurbeleving ontleen.
- De toevoeging van woningbouw op vooroevers, waarbij natuur de hoofdfunctie blijft, kan ervoor zorgen dat het saldo van kosten en baten positief wordt. Het gaat daarbij om het extra woongenot, dat bewoners ontleen aan het wonen in de directe nabijheid van water en natuur. Woningbouw op eilanden leidt tot verslechtering van het saldo van kosten en baten. De oorzaak hiervan is de aanname dat er infrastructuur (pont, brug of tunnel) nodig is om de woningen te ontsluiten. Deze infrastructuur leidt tot hoge kosten, waarbij de veerpont relatief de goedkoopste is.
- Woningbouw in het stedelijke woonmilieu leidt tot de hoogste baten door hoge dichtheden (aantal woningen per hectare). Landelijk wonen met lagere dichtheden levert weliswaar een hogere prijs per woning op, maar deze meerprijs weegt niet op tegen de lagere dichtheid, uitgaande van de bepaalde dichtheden en inschattingen van de verkoopprijzen. Een stedelijk woonmilieu laat zich beter met natuur combineren dan de gangbare opinie denkt.
- De belangrijkste baten zijn vermeden kosten van natuuraanleg en natuurontwikkeling van de voorziene 6.000 hectare in het nulalternatief. Bij de varianten met woningbouw zijn er redelijk omvangrijke extra baten van het

additionele woninggenot.

- De aanleg van vooroevers leidt tot veiligheid omdat dijken minder verhoogd hoeven te worden. De baten zijn niet groot omdat ook bij de aanleg van vooroevers nog onderhoud aan de dijken nodig blijft. Wel is er synergie van de aanleg van wetlands voor groen en blauw. Natuur, waterkwaliteit en veiligheid verbeteren tegelijkertijd.
- Combinaties van natuur, wonen en recreatie op vooroevers leiden tot een positief saldo van enkele honderden miljoenen, onder voorbehoud van de aannamen die zijn gemaakt en het niet kunnen kwantificeren van bepaalde baten. In de modelberekeningen is het hoogste saldo van een combinatie € 520 mln.
- In deze kengetallen kosten-batenanalyse is geen actoranalyse gemaakt. Er is nog niet gezien wie de kosten dragen en aan wie de baten toevallen. Deze actoranalyse kan in een volgende fase bij een volwaardige MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) plaatsvinden. Het is duidelijk dat de kosten vooral aan de zijde van de overheid liggen en de baten deels voor de overheid zijn (o.a. vermeden kosten natuuraanleg) en bewoners/ondernemers in de recreatie en natuurliefhebbers/recreanten.
- Het verdient aanbeveling om tot concrete inrichtingsvarianten over te gaan en vervolgens de kosten en baten daarvan nader te analyseren.

Voor een compleet inhoudelijk overzicht wordt verwezen naar het rapport Kentallen kosten-batenanalyse Wetlands in het IJsselmeer.

3.3. Verslag van de politiek/ bestuurlijke bijeenkomsten.

(Deelresultaat 3)

Bij aanvang van fase 2a bestond het idee om één politiek-bestuurlijke bijeenkomst te organiseren waar aanwezigen uit de top van bestuurlijk en politiek Nederland een vrijplaats geboden zou worden om te spreken over het IJsselmeergebied. Deze bijeenkomst heeft niet

in deze vorm plaatsgehad. Er is voor een andere aanpak gekozen met betrekking tot de politieke en bestuurlijke activiteiten, welke twee delen omvatten:

1. *Coalitieversterking bestuurlijke en politieke sondering*

De voortijdige val van het kabinet en de daaropvolgende verkiezingen hebben de politieke sondering en draagvlakvergroting vertraagd. Demissionaire ministers komen niet meer terug en de Tweede Kamer Commissies Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Waterstaat zijn ontbonden geweest.

Daarom is uitvoerig gesproken met geselecteerde Kamerleden en -te verwachten- ministers over het gedachtegoed van het project en de consequenties. Bijlage 1 geeft een overzicht van alle personen waarmee gesproken is over de Wetlands-visie.

2. *het aanbieden van een gezamenlijk advies aan de politiek*

Op 18 januari is een brief aan de informateur gestuurd.

Een citaat:

"Er dient een nieuwe, integrale lange-termijnvisie op het IJsselmeergebied ontwikkeld te worden. Deze visie dient in de eerste plaats uit te gaan van versterking van de natte en droge natuur en het gereed maken van het gebied voor de gevolgen van klimaatverandering. Binnen de randvoorwaarden die dit 'groen-blauwe' kader stelt, kan vervolgens gezocht worden naar mogelijkheden voor recreatie, woningbouw en verbindingen."

Genoemd worden de grote uitdagingen voor Nederland waarvoor het kabinet de koers zal moeten uitzetten, zoals:

- klimaatverandering en daarmee samenhangende watervraagstukken
- de grote ruimtelijke ontwikkelingsopgave in de Randstad, waarbij gestreefd moet worden naar samenhangende oplossingen m.b.t. kustverdediging, woningbouwopgave, recreatie, mobiliteit en economische groei
- de noodzaak van versterking natuur en leefkwaliteit in de Randstad.

Stichting Wetlands is natuurlijk niet de enige partij die op dergelijke zaken heeft aangedrongen. Wel heeft de stichting bijgedragen aan de maatschappelijke discussie over bovengenoemde zaken. Onderstaande passages zijn opgenomen in het regeerakkoord:

- Water is een dominant structurerend element van de inrichting van Nederland is en dat watermanagement wordt gezien in het licht van klimaatverandering. Daarbij horen het werken aan veilige dijken en versterking van de kustverdediging. Er komt een langetermijnstrategie voor veiligheid tegen overstromingen.
- De ruimtelijke inrichting wordt in belangrijke mate lokaal bepaald. Het Rijk stelt structuurvisies op voor ruimtelijke ordeningsvraagstukken en projecten die het lokale en/of regionale niveau overstijgen.
- Ruimtelijke projecten, zoals de ontwikkeling van de Nationale Landschappen, de mainport Schiphol, de Noord- en Zuidvleugel en de verdere ontwikkeling van Almere, Zuid-Oost Brabant en Noord Limburg worden in samenhang gezien met infrastructuur en (openbaar) vervoer.
- 'Bestuurlijke drukte' wordt verminderd en het effectieve optreden van de overheid als geheel wordt bevorderd door het aantal bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit, stelselmatig te verminderen.
- Het kabinet stelt in samenspraak met betrokken provincies en gemeenten een urgentieprogramma op voor de Randstad, waarmee vermindering van de bestuurslast, meer bereikbaarheid, een beter woon- werk- en leefklimaat en versterking van kennis en innovatie worden bevorderd. Een minister krijgt voor dit project de coördinatie.

Het informeren van de politiek vergt voortdurende aandacht. Er zijn regelmatig bijeenkomsten met de Provincies en gemeenten, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau (Gedeputeerden, Burgemeester en Wethouders). Tevens zijn en worden Tweede Kamerleden uitvoerig geïnformeerd. De stichting blijft hiermee actief, evenals met het informeren van alle andere stakeholders.

3.4. Media aandacht

Gedurende fase 2a is er media aandacht geweest en zijn er bijdragen op besloten bestuurlijke evenementen en publieke symposia gehouden.

- Krantenartikelen in Trouw (18 oktober 2006) en de Leeuwarder Courant (20 oktober 2006).

- Een Radio 1 uitzending over de problematiek rond het Markermeer en IJmeer met de heren Meijer en Frieling (De Ochtenden, 6 november 2006).
- Discussiepartner tijdens de Ven W Directeurendag (besloten bijeenkomst).
- Spreker op de GWW Top (besloten bijeenkomst).
- Deelname aan de expositie Die Groote leegte - Nieuwland Erfgoed Centrum.
- Spreker op het symposium Die Groote Leegte - Nieuwland Erfgoed Centrum.
- Spreker op het symposium van Vereniging Waterstaat en Landinrichting.
- Sprekers op het Aqua Terra congres. Wetlands als 'case study Coastal Lake Development' tijdens dit congres.
- Spreker tijdens het Symposium 'Sprekende Cijfers' van Dynamis.
- Deelname aan Workshop Kwade Zwaan te Uitdam met VBIJ, SBB, NH-landschap, Natuurmonumenten.

3.5. Rapportage van de resultaten van fase 2a

(eindresultaat)

Deze deliverable betreft het onderhavige rapport.

3.6. Procesarchitectuur

Vanuit Leven met Water, het College van Kennisvragers (sponsors en deskundigen) en de Raad van Toezicht van de Stichting Wetlands bestaat behoefte aan een notitie over de procesarchitectuur, die gaandeweg het project ontwikkelt wordt. Het idee hierachter is dat besluitvorming rondom grootschalige ruimtelijke ordeningsvraagstukken baat bij zo'n nieuwe procesarchitectuur kunnen hebben. Het belangrijkste doel van de procesarchitectuur is om vraagstukken van probleemstelling via visievorming tot meningsvorming en besluitvorming te brengen. De beschrijving staat in hoofdstuk 4 van dit rapport.

4. Procesarchitectuur

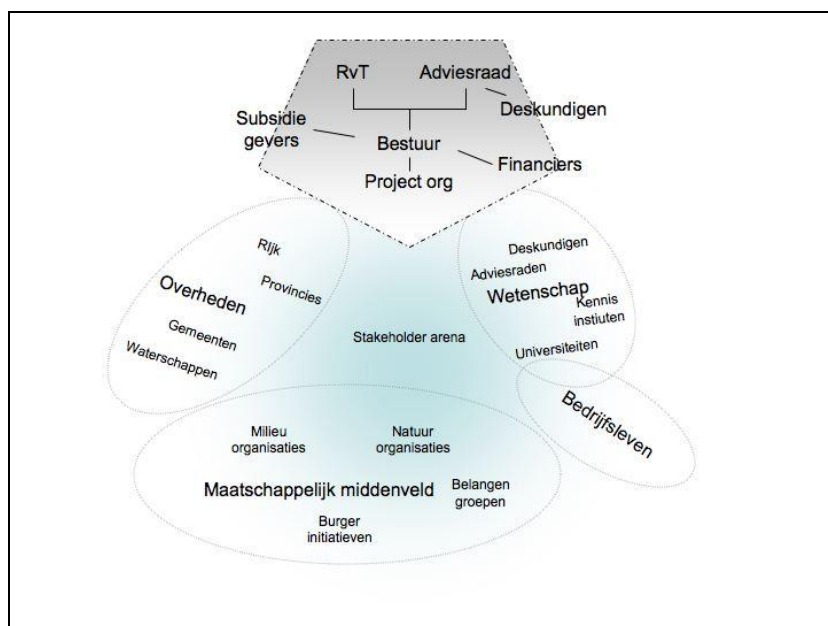
Bij de organisatie van een project als het onderhavige gaan we uit van de door IMSA beproefde en vaak succesvolle zogenaamde forummethode. Voor een uiteenzetting van de IMSA beleidscyclus en het procesmodel wordt verwezen naar bijlage 2.

De forummethode houdt het volgende in.

In de open samenleving bestaat over ieder relevant maatschappelijk onderwerp een informeel zogenaamd forum waarin betrokkenen (stakeholders) direct en indirect met elkaar inhoud en richting bepalen van dat onderwerp. De theoretische grondlegger van het principe is Michel Foucault die deze fora "sociétés de discours" noemt. De voormalige Unilever Research directeur en Delftse emeritus-hoogleraar Prof. Dr. ir. W.J. Beek spreekt van "vertooggemeenschappen". In de praktijk heeft IMSA eerst in Duitsland van 1984 tot 1991 een aantal van deze fora geactiveerd om daarmee tot versterking van inhoud en debat en dus tot oplossingen te komen. Ontdekt werd dat een dergelijk discours per onderwerp zelden door meer dan + 200 personen wordt gevoerd en dit is niet afhankelijk van bevolkingsaantallen. Om een voorbeeld te nemen: het forum dat in de hele USA het debat bepaalt over de waterkwaliteit zal uit ca 200 personen bestaan, maar hetzelfde onderwerp op regioniveau, bijvoorbeeld rond de Chesapeake-bay, wordt daar door een eveneens 200-koppig discours bepaald. De koers in het landbouwbeleid in Nederland: een forum van 200, energiebeleid, idem. Enzovoorts.

Het besef dat het betrekken van een forum bij het beleid onvermijdelijk is geworden is doorgedrongen tot politici en het bedrijfsleven. Stakeholder-dialogoog is een begrip geworden. Helaas wordt nog niet goed beseft dat deze dialogen zinloos worden als je ze niet voorziet van impulsen. In het IMSA-proces WinWin en de Waddenzee (2002-2006) is dit wel gebeurd door een herschikking van de waddenwetenschap, door nieuw onderzoek en door interventie op bestuurlijk en politiek niveau (o.a. de Commissie Meijer).

Het forum over het IJsselmeer wordt bevolkt door instituties en personen uit kringen van waterstaat, LNV, VROM, recreatie, waterschappen, gemeenten, provincies, NGO's en wetenschap en ondernemingen. Wetlands opereert als katalysator in deze stakeholder arena en brengt het forum bijeen. (zie Figuur 4-1)



Figuur 4-1 Wetlands en de stakeholder arena

Typerend is het volgende. Beleidsnota's over het IJsselmeer zoals de Nota Ruimte (april 2005 vastgesteld) en de Integrale Visie IJsselmeergebied kenmerken zich door een zekere evasiviteit. In het relevante discours domineerde de NGO-visie dat het hier zou gaan om een laatste grote open natuurgebied in de Randstad en dat moet zo blijven. Bij de beleidsvoorbereiding van IJburg I stuitte de plannenmaker op de habitatrictlijn en hij moest toen het werk stilleggen. Dit bevestigt de idee dat we hier te maken hebben met een moeilijk grijpbaar beleidsterrein en tevens dat de Habitatrictlijn, de NB-wet en de relevante NGO's het voor het zeggen hebben. In de meeste gesprekken met het forum werd dit bevestigd: iedereen liep met een grote boog heen om de vraag of het wel waar is dat het hier gaat om zo'n belangrijk natuurgebied. In de loop van het Wetlands proces zullen we dit steeds weer moeten betwisten, onderbouwd door goed onderzoek. En dus wordt het mogelijk om in ieder geval dit dogma uit dit waterdiscours te vervangen door de realistischere conclusie die stelt dat het hier juist gaat om slechte waterkwaliteit en achteruitgaande biodiversiteit. Die kennis blijkt overal in het forum aanwezig, maar kon alleen niet manifest worden. Dat is nu wel het geval, hetgeen een hele winst is.

Vertooggemeenschappen kunnen eenzijdig worden gedomineerd doordat deelnemers in het discours zeer dominante posities innemen. In het landbouwforum domineert de agrarische lobby zozeer dat er uiteindelijk weinig beweging in het vertoog mogelijk is, ondanks de

grote noodzaak daartoe. In het milieudebat is men gewend aan zeer veel beweging en vernieuwing, eenzijdige dominanties komen vrijwel niet voor. In de ruimtelijke ordening is het forum moeilijk traceerbaar, maar zodra het om water gaat, stuit je op Waterstaat, waar men ongemakkelijk omgaat met het groeiende gegeven dat steeds meer partijen zich melden voor het waterforum. In alle gesprekken wordt dit bevestigd: Waterstaat-betrokkenen beschouwen het water bijna als hun eigendom, zij bepalen wat ermee gebeurt. Tegelijkertijd is daar het verschijnsel van de volgende evasiviteit: voor grote visies, interventies of plannen is er toch weer geen ruimte. Als reden wordt daarvoor genoemd dat "het beleid" deze ruimte niet toestaat. Alsof men niet zelf dat beleid heeft opgeschreven c.q. kan herzien. De werkelijke reden is een proces van wederzijdse controle. Zoals een topambtenaar ons zei: "In de gangen van dit gebouw loopt veel angst rond." Merkwaaardig genoeg wil men wel graag verandering. Op de jaarlijkse z.g. GWW-top, waar zo'n 100 topmensen uit de Grond- Weg- en Waterbouw bijeenkomt, wordt gesproken over de nodige vernieuwingen. Evenzo in het jaarlijkse VenW Directeurenoverleg. In de vastlopende processen van planning en uitvoering blijkt er veel motivatie te zijn om veranderingen door te voeren. In de praktijk van alle dag gebeurt dat echter mondjesmaat.

Doorbraken hierin kunnen in meestal alleen worden bereikt door zogeheten exogenen. Nieuwe kennis, nieuwe coalities, nieuw leiderschap. Als het Wetlands Discours een dominante nieuwe lijn uitzet, dan is dat een exogeen. Als deze lijn wordt opgepakt door leiders uit de politiek, dan verandert het forum van inhoud en richting.

Nederland is trots op zijn ruimtelijke ordening, maar de vraag is of die trots nog wel zo gepast is. de gesprekspartners delen de opvatting dat er ergens in deze R.O.-ontwikkeling iets mis is gegaan. Genoemd worden de wildgroei aan bedrijvenparken en het verlies van stedenbouwkundige concepten, de eenzijdige opbouw en situering van Almere waardoor grote en moeilijk beheersbare verkeersstromen zijn ontstaan, de Los-Angelisering van Groot-Rotterdam en het ongebruikt blijven van dat grote lege gebied aan de Noordvleugel van de Randstad, het Markermeer. Tegelijkertijd wordt gevreesd voor planloze verrommeling van dit gebied, het risico dat zich er krachten van meester maken die de lijn doortrekken van weer extra snelwegen en verkeersstromen, grote bruggen en een door hoogbouw verstoorde horizon waar die nu nog ruimte biedt. Eerst rood en grijs, en wellicht ooit nog wat groen en blauw.

We onderscheiden in deze gesprekken de volgende stromingen:

- doortrekken van de verrommeling
- evasiviteit: vermijden van beslissingen (of die nu rood, of groen zijn)
- beleidsvorming met open einde: de neiging om werkgroepen en stuurgroepen in te stellen die opinies, visies, meningen e.d. in kaart brengen, gevolgd door herhalingen hiervan
- actiegroepen: die zich tegen interventie verzetten, zich gesteund voelende door de VHR / NB-wet
- groeiende support voor de door Wetlands bepleite visie van groen-blauw-grijs-rood, gesteund door onderzoek van instellingen als RIZA, Delft Cluster en vele andere.
- **Nieuw is dat er over deze visie groeiende overeenstemming bestaat tussen Wetlands en de in de VBIJ samenwerkende organisaties.**

De vraag is gesteld hoe en waar het meetbaar zou zijn dat het Wetlands-proces de veronderstelde doorbraken in deze posities weet waar te maken. Is dit daadwerkelijk het geval, dan kan de kaart van het gebied inderdaad anders gaan worden ingevuld.

De volgende conclusies kunnen worden getrokken.

- Wetlands is een initiatief dat door het relevante forum serieus wordt genomen
- Wetlands wordt op congressen en in de media besproken.
- Wetlands is een bekend initiatief bij de ambtelijke toppen van Waterstaat, LNV en VROM.
- Wetlands wordt door bestuurders en politici gevolgd en verwelkomd.
- Wetlands heeft voor een inhoudelijke impuls c.q. interventie van formaat gezorgd waardoor anderen zich vrij voelen in het forum dezelfde visie, in varianten, uit te dragen.
- Wetlands heeft van het theoretische IJsselmeerforum ca. 120 personen geïnvolveerd, de overige circa 80 zullen volgen.

Wetlands zal het leiderschap over de benodigde interventies / plannen niet verwerven c.q. behouden als er geen volgende impulsen worden gegeven. De dan ontstane beleidsruimte zal dan worden gevuld door de stroming van de verrommeling, permanent "gehinderd" door NGO's en VBIJ die (terecht) de NB-wet erbij zullen halen. Het besef van de hiërarchie

die de VHR afdwingt, lijkt algemeen doorgedrongen maar is dat niet. In enkele gesprekken hebben stevige bestuurders ons verteld dat zij deze hiërarchie van weinig belang achten en dus zullen ze daarop vastlopen.

Nieuwe impulsen hebben te maken met beeldvorming en politieke drive. Dit omvat het volgende.

Politieke (en media) attentie wordt verworven door een combinatie van coalities, topbestuurders en politici (Wie), door inhoud en visie (Wat) en door beelden (Waar). Wetlands heeft enige greep op deze trits van wie/ wat/ waar maar heeft zich nog niet concreet uitgesproken. Dit heeft te maken met de noodzaak om straks wel dirigent te willen zijn, maar eerst het orkest op orde te hebben. Op alle niveaus wordt nu de eindspurt ingezet. Wie: tot het UUR-U in het najaar zullen politici en bestuurders worden gemotiveerd. Wat: de ontbrekende delen van de wetenschappelijke puzzel worden ingevuld. Waar: er zullen beelden worden gemaakt.

Voor dit laatste bestaat enige schroom. Het verwijt ligt voor de hand dat Wetlands dan toch een cover blijkt voor rode invullingen, dus projectontwikkelaars en planologen. Zie je wel, daar komen de buitendijkse Stadsuitbreidingen en sponsors komen ook al uit die hoek. Voor de nuance dat ook deze sponsors inmiddels meedenken in de groen-blaauwe lijn, is weinig begrip. In het verleden hebben o.a. de Markerwaard-lobbies zich niet gerealiseerd dat natuurontwikkeling - en daarmee de noodzaak van de nodige NGO-coalities - voorop moet staan. Bijgevolg zijn alle plannen, hoe aardig sommige er ook uitzien, mislukt. De politiek heeft niets ervan opgepikt.

Inmiddels liggen er zo'n 25 ontwerpen, ideeën, schetsen. Variërend van het visionaire Markeroog (grotendeels voortbouwend op Wetlands) de Wetlands en slobgeulen van Lonsdale en Palmesino, Almere Pampus, IJburg II, diverse vooroevers en nieuwe verkeersverbindingen. Ook de Zuiderzeelijn staat weer op de agenda.

Uit deze mêlee en uit de z.g. zoekgebieden van Wetlands worden eerst enkele houtskoolschetsen gemaakt, gebaseerd op de variabelen in de KKBA van Wetlands. Op basis daarvan worden professionele ontwerpers gevraagd om deze schetsen om te zetten in 5 hoofdvarianten. Deze worden voorgelegd aan het Forum, dat uiteindelijk kiest voor een

consensus c.q. de grote visie. Dit is het moment waarop de vertooggemeenschap niet meer weg te denken is uit de dan volgende fasen van besluitvorming. In de woorden van VBIJ-bestuurders: "We kunnen wel NEE blijven zeggen, maar dan nemen de verrommelaars het over. Wij moeten dus zelf, i.s.m. iedereen, een dwingende, echte visie produceren." Beelden derhalve.

Besloten moet nog worden hoe dit in de politiek te laten landen. Het beste middel is de relevante politici een win-win te bieden. Hieraan zal de komende maanden worden gewerkt.

Tegenwerking hoort erbij. Die komt dus niet van de NGO's (waar het beleid per definitie van uitgaat) maar wel van sommige niches in de ambtelijke wereld, daar waar iedere verandering van coalities en van beleid wordt ervaren als een bedreiging. Het is zaak deze instanties zoveel mogelijk mee te nemen, vooral door respect te tonen voor de beste kanten van de ambtelijke traditie, en dat is standvastigheid en degelijkheid.

In onze vele contacten met dat deel van het Forum ontmoeten wij vooral veel toewijding, verantwoordelijkheidszin en kennis. Het is een enorme uitdaging die kwaliteiten te stimuleren en wegen te vinden om begrijpelijke afweer om te zetten in medewerking. Iedereen is van goede wil, kwade wil bestaat niet. Wat wel bestaat, is een optelsom van evasief gedrag, afweer, gewoonte, territorium, enz, allemaal heel begrijpelijk. Niets menselijks is ons vreemd. Het is zaak daarvoor respect te hebben.

5. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies:

Samenvattend kan het volgende geconcludeerd worden als het resultaat van fase 2a.

De doelstelling was om draagvlak te creëren en media-aandacht te krijgen voor de Wetlands visie. Deze doelstelling is behaald: het IJsselmeergebied als belangrijke ontwikkeling staat op de agenda. Dit geldt ook voor de notie dat er een 'groen-blauw' kader noodzakelijk is en dat daarbinnen over recreatie, wonen en mobiliteit gesproken kan worden.

De oude discussie over bouwen in Almere en een brug maken is sterk verbreed, omdat diverse overheden inmiddels inzien dat de oorspronkelijke discussie een veel te eenzijdige benadering van de problematiek is. Dat besef heeft binnen het Rijksprogramma Noordvleugel geresulteerd in het uitzetten van onder andere de studie: Lange termijnvisie op IJmeer en Markermeer.

Dat draagvlak uit zich op meerdere manieren.

- De DG's, VROM = DG-R, LNV = DG-natuur, VWS = DG Water hebben een subsidieverzoek voor fase 2a van Wetlands gehonoreerd. Hiermee geeft men aan dat Wetlands bestaansrecht heeft.
- Leven met Water kent de subsidie voor Fase 2a toe, naar aanleiding van de resultaten uit fase 1 en op grond van de bovengenoemde betrokkenheid en draagvlak bij VenW en VROM.
- De uitkomsten van het IJsselmeer beraad in het Muiderslot staan als een huis: de aanwezigen vanuit het Rijk, de provincie, gemeenten, de natuur en milieubeweging en externe deskundigen onderschrijven het feit dat er een integrale langetermijnvisie op het gehele gebied nodig is, en dat er een groen-blauw kader gemaakt moet worden.
- Flevoland, dat via de Noordvleugelbrief opdracht gekregen heeft om een langetermijnvisie op water en natuur voor het Markermeer en IJmeer te maken, neemt het principe over en daagt de landelijke overheden uit om tijdig met beleidskaders voor natuur, ruimte, water en veiligheid voor *het gehele IJsselmeergebied*

te komen zodat zij haar werk kan doen. In de officiële consultatieronde wordt Wetlands meegenomen als te consulteren partij.

- Flevoland geeft in een gesprek met Wetlands aan dat de stichting een belangrijke rol vervult in het proces als kwartiermaker, door de partijen scherp te houden en het proces te versnellen.
- VenW erkent onze rol door Wetlands op de GWW top als een nieuwe manier van samenwerking in een veranderende overheid te presenteren. Tevens wordt Wouter van Dieren als bestuurder van Wetlands uitgenodigd op de VenW Directeurendag om in een aantal rondetafelgesprekken met directeuren uit Verkeer en Waterstaat te praten over de noodzaak om externe partijen bij visievorming te betrekken.
- Dossierhouders en de Wethouder van Almere erkennen dat het ambitieuze plan om met Almere buitendijks te gaan alleen kans van slagen heeft als het onderdeel van een integraal 'Masterplan' wordt.
- Natuurmonumenten werkt informeel al geruime tijd samen met het Wetlands team en treedt in Fase 2b toe tot het College van Kennisvragers
- De VBIJ geeft aan dat alle partijen de handen ineen moeten slaan omdat anders de verrommeling toch toeslaat. Zij gaat in Fase 2b samenwerken met Stichting Wetlands en zal de expertise van haar organisaties inbrengen.

Aanbevelingen:

Tegelijkertijd zien en horen we dat het formele proces complex en stroperig gevonden wordt, de kleinere gemeenten niet genoeg gehoord worden, de afstemming van beheerplannen, Natura2000 en KRW niet overeenstemmen in ambitie, timing en reikwijdte en er een enorm praatcircuit ontstaat.

De randvoorwaarden die het IJsselmeergebied als geheel oplegt aan een Markermeer/IJmeer studie worden ingezien maar de kennis en beleidslijnen die dit moeten ondersteunen lopen niet in de pas.

De politiek en ook bestuurders hebben behoefte aan kaartbeelden met duidelijke lijnen waar het naar toe kan. Aanbeveling is om:

- Een 'lonkend perspectief' te bieden met inspirerende oplossingsrichtingen die uitgaan van een sterk blauw-groen kader en kansen bieden voor de korte en lange termijn.
- Politici en bestuurders hiermee heldere opties aangeven, waarop meningsvorming en verdere besluitvorming gebaseerd kunnen worden.
- Het proces sturen en versnellen met een creatieve impuls onderbouwd door wetenschappelijke inzichten.

Bijlage I: Overzicht gesprekken

Overzicht van gesprekken voor Fase 2a

In alfabetische volgorde op instituut:

Instituut	Gesproken met
Almere	A. Duivesteijn, E. Lindeijer
Amsterdam	M. van Poelgeest, K. de Boer, Z. Hemel, S. Verschuuren, J. Karst,
ANWB	G. van Woerkom, J. Renkema
BVR	Mw H. Blanken, T. Van Tilburg
De Kwade Zwaan actiegroep	Mw S. Kasanmoentalib
De Landschappen	H. Kievit
Dijkgraaf	J. de Bondt
Dir. Natuur LNV	A. Oostra, S. Raaphorst, G. Schoemaker, J. Maissan
Flevolandschap	J. van Olst
Habiforum	A. van Luin
HISWA	A. Vink, W. de Vries
It Fryske Gea	H. de Vries
Landschap Noord Holland	J. Kuiper
Min. V&W / RIZA	W. van Urk, C. van Drimmelen, W. Iedema
Ministerie VROM (DG ruimte)	H. ten Velden
Natuurmonumenten	J.J de Graeff, J.W. van Rijn van Alkemade
Provincie Flevoland	J. Ree en D. Menting
Provincie Noord Holland	B. Verbeek
Rijksadviseur voor het Landschap	D. Sijmons
RWS-IJG	F. Delpeut, S. de Wit, B. Flach, A. Remmelzwaal, W. Iedema, P. Licht
RWS-RIZA	Mw A. Tomson, R. Roosjen, mw. F. van Luijn, mw. G. Lenselink, H. Drost, M. van Eerden
Staatsbosbeheer	C. Vriesman, F. Vera, R. Graat, Jasper
Stichting Natuur en Milieu	G. Kuneman, M. van Biezen
Studio Basel	J. Lonsdale en J. Palmesino
Unie van Waterschappen	S. Schaap
VBIJ	M. Bierman, mw. F. Fleischer

Vogelbescherming	M. Tentij, B. Denneman
Waterrecreatieadvies	R. Steensma
West 8	A. Geuze
Persoonlijke titel	
Ex- Boskalis	J.J. De With
Ex- Rijkswaterstaat	J. Bruggenkamp
Ex- Witteveen en Bos	M. Grimm
Oud-dijkgraaf	D. Monster
Politiek	
CDA- gedeputeerde Flevoland	A. Greiner
CDA-fractie 2 ^e kamer	B. van Bochove
CDA-fractie 2 ^e kamer	Mw L. Spies
D66- gedeputeerde NH	P. Poelmann
Gemeente Muiden	A. Worm-de Moel (Burgemeester)
Groen Links Gedeputeerde NH	A. Moens
Ministerie VROM DG Ruimte	Mw I. Bakker
Ministerie VROM, DG Milieu	H. van der Vlist
PvdA-fractie 2 ^e kamer	C. Verdaas
Staatssecretaris Milieu	P. van Geel
VVD- Gedeputeerde NH	T. Hooijmaijers
Bijeenkomsten	
Actiegroep Kwade Zwaan, Uitdam (oktober 2006)	Staatsbosbeheer (R. Graat), Natuurmonumenten (J.J. de Graaff), NH Landschap (J. Kuiper), De Landschappen (H.J. Kievit) e.a.
Aqua Terra (7 tm 9 februari 2007)	D. Sijmons, M. Dierikx, P. Vellinga
De toekomst van de Randstad (IVM) (22 november 2006)	Min. V&W, mw A. Wouters, mw R. Peters, W. van Urk, P. Vellinga
Die Groote leegte; Nieuwland Erfgoed (20 november 2006)	D. Sijmons, M. Bierman, D. Monster, A. Greiner, een paar 'Jonge Honden' V&W, M. Van Eerden, Burg. Muiden mw A. Worm, raadslid Muiden E. Mackay, mw B. Verbeek, J. Ree, J. Renkema
Directeurendag V&W (1 november 2006)	Directeuren V&W

GWW-Top (18 oktober 2006)	Minister V&W, B. Keijts, M. Dierikx, mw A. Wouters, E. Bussink e.a.
Vereniging Waterstaat en Landinrichting (30 november 2006)	A. Geuze, Nog enkele 'Jonge Honden', E. Bussink, J. Ree, J. Palmesino, R. Roosjen, B. Flach, W. Iedema, B. Keijts, H. Hosper, K.J. Provost, J. Bruggenkamp
Toekomst Markermeer IJmeer (22 februari 2007)	A. Greiner, J. Ree, D. Menting, mw Y. Horst van San Verschuren,

Bijlage II: de IMSA beleidscyclus

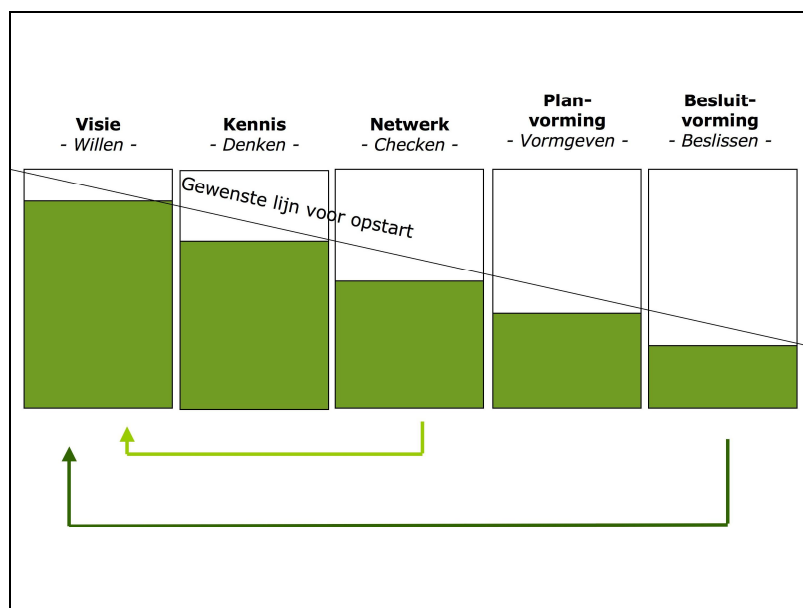
Als basis voor het proces wordt de IMSA beleidscyclus, of het Vijfglazen model, gebruikt.

Dit model is door IMSA Amsterdam ontwikkeld om tot duurzame strategie of beleidsontwikkeling te komen binnen overheden, NGO's en bedrijfsleven.

De hierbij gehanteerde principes worden, vertaald naar het begeleiden van complexe ruimtelijke ordeningsvraagstukken, in het Wetlands proces toegepast.

De organisatie van het proces is wegens de complexiteit en contextgevoeligheid niet één op één te vertalen en te veralgemeniseren naar een recept voor het begeleiden en sturen van complexe ruimtelijke opgaven. Hier wordt een indicatie gegeven van de ingrediënten en het recept waarmee het proces vormgegeven is.

De IMSA beleidscyclus kan voor het aanjagen en begeleiden van complexe ruimtelijke of maatschappelijke opgaven vertaald worden naar een cyclus bestaande uit visie, kennis, netwerk, planvorming en besluitvorming. Zie figuur 5-1.



figuur 5-1: Aangepaste beleidscyclus voor complexe inrichtingsvraagstukken.

Visievorming

Een gedegen visie op hetgeen bereikt moet worden met de ruimtelijke opgave is cruciaal. Er dient een idee te zijn over

- gewenste ruimtelijke kwaliteit,

- samenstelling van de belangrijkste *drivers* voor het gebied (in Wetlands: biodiversiteit, waterhuishouding, gevolgen van klimaatverandering, ruimtelijke druk, woningbouw opgaven, concurrentiepositie van de Randstad, economische groeipotentieel)
- ontwikkelingskansen,
- situaties en problemen die om een oplossing vragen,
- etc.

De visie wordt gaandeweg het proces met stakeholders bijgesteld en verdiept.

Kennisvergaring

Kennisvergaring bestaat uit deskresearch, het inventariseren van bestaande sectorale kennis. Op basis hiervan worden hypothesen gevormd over de kenniscomponent van de visie. De toetsing en uitwerking van de onderzoekshypothese zorgt voor de eerste interactie met het netwerk. Wetenschappers, NGO's en dossierhouders worden bevroegd op de in het team ontbrekende kennis en gevraagd om mee te denken met het toetsen van de hypothesen.

Stakeholder netwerk

Het betrekken van stakeholders is cruciaal om een proces met vele belangen, actoren en grote complexiteit te doen slagen. Hoe eerder in het proces stakeholders een rol krijgen des te meer kans er is op een goed verlopend besluitvormingsproces.

Een stakeholder netwerk opbouwen en onderhouden vergt inzet, openheid in de eigen agenda en het opbouwen van vertrouwen. Dit is een voor de buitenwereld niet of nauwelijks zichtbaar proces dat afgewisseld wordt met (besloten) stakeholder bijeenkomsten en deelname/ optredens op meer publieke evenementen als congressen. Een besloten stakeholder bijeenkomst waarbij de resultaten voor rekening van de organiserende partij naar buiten gebracht worden geeft de deelnemers de vrijheid om meningen te vormen, ideeën en kennis uit te wisselen en met creatieve oplossingen te komen, zonder controle van de achterban. Dit biedt een z.g. "parallel planningsuniversum".

Planvorming

Planvorming wordt hier gebruikt als verzamelnaam voor diverse overheidsprocessen ook visievorming inhouden en moet aldus gelezen worden als het op gang brengen van een formeel proces van de overheid om tot besluitvorming over te kunnen gaan.

Het stimuleren van planvorming gebeurt door het formele planvormingsproces te voeden met informatie en nieuwe feiten. Een groot deel vindt plaats tijdens het onderhouden van het stakeholder netwerk. In het Wetlands project zijn er bovendien verschillende rapportages uitgegeven tijdens het proces, om zo input te leveren aan het formele proces van planvorming.

Besluitvormingsproces

Besluitvorming stimuleren kan het beste door politiek bestuurlijke aandacht te vestigen op het proces. Media aandacht is daar een belangrijke bron voor. Dit kan alleen als er voldoende nieuws te maken valt van het item, bijvoorbeeld door nieuwe creatieve oplossingen aan te dragen of doordat het item (tijdelijk) in de maatschappelijke belangstelling staat. Doel is om het besluitvormingsproces in lijn te houden met de voorafgaande draagvlakontwikkeling.

Context gestuurd

Het Wetlands proces speelt zich af in een arena met complexe, niet-lineaire processen met veel –schijnbaar- tegengestelde belangen. De aspecten verschillen in tijdschaal en geografische impact. Het proces heeft bovendien te maken met exogene en endogene factoren.

De context

Een aantal factoren werken van buitenaf op het systeem in en zijn niet in het systeem te beïnvloeden. De belangrijkste in het Wetlands proces zijn:

- Klimaatverandering en de gevolgen daarvan, zoals zeespiegelstijging, extremere rivierafvoeren (periodes van droogte afgewisseld met extreme neerslag) en als afgeleide van zeespiegelstijging een toename van zoute kweldruk;
- Europese wet- en regelgeving, in het bijzonder de Vogel en Habitat Richtlijn en de Kader Richtlijn Water;
- Demografische ontwikkelingen, zoals gezinsverdunding en de trek naar de Randstad.

Beïnvloedbare factoren

Deze factoren bevinden zich binnen (de tijd en ruimte van) het systeem en zijn beïnvloedbaar. In het wetlands proces zijn de belangrijkste factoren:

- Natuur, biodiversiteit en ecosystemen;
- Water, zowel kwaliteit als kwantiteit, evenals dijkveiligheid tegen overstroming
- Economische ontwikkeling: wonen, werken, mobiliteit en recreatie;
- Bestuurlijke complexiteit;
- Stakeholder bemoeienis

Deze factoren tezamen bepalen de aantrekkelijkheid van het gebied en daarmee het internationale vestigingsklimaat van de Noordvleugel van de Randstad. Voor nieuwe bedrijven gaat het om de combinatie van klassieke economische vestigingsplaatsfactoren (ruimte op werklocaties, kwaliteit beroepsbevolking, bereikbaarheid) en een aantrekkelijke woonomgeving (natuur, recreatie en stedelijke kwaliteit). Duidelijk is dat deze endogene factoren zorgen voor een complexe omgeving met diverse partijen die kennis en belangen vertegenwoordigen. Dit alles maakt dat het procesverloop niet lineair is, maar met tal van terugkoppelingsmomenten en wederzijdse invloed/afhankelijkheden te maken heeft.

Het proces bij het project Wetlands in het IJsselmeer is context gestuurd, dat wil zeggen dat hoewel het stramien vastgelegd is, de strategie telkens opnieuw wordt bepaald naar aanleiding van behaalde resultaten en veranderingen in de arena, en afhankelijk daarvan worden vervolgcacties genomen. Het verloop van het project wordt daarmee niet voorspelbaar op uitkomst maar wel qua richting.

De Buitenstaander

In de huidige constellatie van bestuurlijk Nederland, verschillende overheidslagen zoekend naar hun rol, en met de NGO's en de positie van het bedrijfsleven, is het gewenst dat een buitenstaander, dwz een exogene partij, het proces aanjaagt, ondersteunt en zorgt voor de betrokkenheid van de stakeholders: faciliteren en enthousiasmeren. Ook kan een exogeen het proces sturen door volgende stappen te initiëren of focus te verleggen.

Positionering en rol

De positionering van de exogeen zal per project of opgave variëren, maar een aantal kaders is aan te geven.

- *Zelfstandigheid en onafhankelijkheid.* De exogene partij zal om haar doel te kunnen bereiken zelfstandig en onafhankelijk moeten kunnen opereren. Zodra zij zelf een (niet-ideeel) belang heeft in de uitkomsten van het proces, de besluitvorming of de implementatiefase kan zij haar rol als representant van de stakeholders niet waarmaken.
- *Maatschappelijk vertrouwen.* De exogene partij zal om vertrouwen te winnen en te behouden moeten bestaan uit organisaties en personen die het maatschappelijke belang uitdragen en ook bij de stakeholders in die hoedanigheid (h)erkend worden.
- *Eigen expertise.* Materiekennis is in dit procesmodel van het grootste belang, omdat een goede wetenschappelijke analyse leidt tot scheiding van feiten en interpretatie. Alleen als de exogeen zelf in staat is om kenniscomponenten te doorgronden en op nieuwe wijzen aan elkaar te koppelen ontstaat draagvlak en erkenning bij de wetenschap.
- *Communicatie:* Gelijk hebben en gelijk krijgen, zijn twee verschillende zaken. Het is noodzakelijk dat er materiekennis is, maar alleen door erkenning van andere partijen is deze kennis te benutten. Daarom is het van belang dat de kennisontwikkeling in samenhang met belanghebbenden plaatsvindt om het ‘not invented here’ probleem te kunnen vermijden.
- *Procesbegeleiding.* In staat zijn om de stakeholders te benaderen, het vertrouwen te winnen en een partij worden in het speelveld vereist specifieke vaardigheden die de exogene partij in de vingers moet hebben.

De rol die de buitenstaander speelt in het proces is afhankelijk van wat er op dat moment in het proces noodzakelijk is om inhoud, voortgang en resultaten op het gewenste niveau en spoor te houden. De exogeen speelt daarom meerdere rollen tegelijkertijd en door elkaar heen. De belangrijkste zijn:

- *Consultatie* van, en samenwerking met, de verschillende partijen en stakeholders. Dit proces speelt zich voornamelijk binnenskamers af.
- *Proces katalysator:* door vrijelijk te kunnen schakelen tussen stakeholders binnen alle geldingen op het moment dat dit voor het proces of voor de resultaten nodig is. Het aanjagen, enthousiastmeren en prikkelen van de verschillende partijen. Dit is een meer openbaar proces, dat loopt via toespraken op symposia, publieke interviews etc.

- *Kennis katalysator*: verborgen kennis uit het netwerk toegankelijk maken en door combinaties vanuit meerdere invalshoeken en disciplines laten leiden tot kennisvermeerdering en met nieuwe oplossingen komen.
- *Samenvoegen en synthetiseren*: zowel van inhoudelijke aspecten verbonden aan de problematiek als van het netwerk van alle betrokkenen. Dit betreft het samenbrengen van politici, bestuurders, ambtenaren, NGO's, wetenschappers en het bedrijfsleven
- *Planning en regie*: toetsen van visies, vigerend dan wel mogelijk beleid, plannen en activiteiten op hun relevantie.

In het Wetlands proces is nadrukkelijk gekozen om de toetsing en regierol niet te vervullen maar dit aan de verschillende overheden over te laten.

Uitgangspunten

Belangrijke uitgangspunten voor het Wetlands proces, vertaald naar het algemene procesmodel, zijn:

- *Integrale benadering*: het probleem wordt breder getrokken zodat alle relevante kennisdelen aan bod komen en geïntegreerd kunnen worden.
- *Versterking van de Common Goods*: in de benadering staan de Common Goods als rust, ruimte, donkerte, open landschap en natuurwaarden voorop omdat deze in de ruimtelijke ontwikkelingsprocessen niet als vanzelfsprekend meegenomen worden als belangrijke waarden voor het maatschappelijke welzijn en de kwaliteit van de leefomgeving. Binnen dat kader kunnen en mogen economische ontwikkelingen zoals wonen, werken, recreëren, delfstoffenwinning en mobiliteit plaatsvinden.
- *Van problemen naar ontwikkelingspotentieel*: Bestuurlijke problemen oplossen verengt de focus van het proces. Ontwikkelkansen, die vaak de noodzakelijke meerwaarde voor een gebied en samenleving opleveren, blijven hierdoor achterwege simpelweg omdat er niet naar gezocht wordt.
- *Optimale systeem- of gebiedsgrenzen*: het gebied wordt langs verschillende eenheden gedefinieerd, zodat er een kader ontstaat waarin optimaal de samenhang van exogene en endogene factoren tot uiting komt. In het Wetlands project zijn de systeemgrenzen aangegeven door *grootte*: morfologie, ecologie, waterstaatkundig; door *tijd*: klimaatsverandering en voorspellingen van economische en demografische groei; door *wet- en regelgeving*: Europese richtlijnen en Nederlandse wetten.

- Nadrukkelijke *stakeholder betrokkenheid*: Betrokkenheid van stakeholders is een belangrijk middel om tot een gedragen besluitvorming te komen.
- *Leiderschap*: leiderschap is een essentieel element om het visie- en planvormingsproces op de juiste weg te brengen en houden, voortgang te boeken en stakeholders aan boord te houden. Dit leiderschap ontstaat tijdens het proces en kan mede gecreëerd en ondersteund worden door de –exogene- procesinitiator.

Het stakeholder proces en de kenniscomponent verdienen nadere uitleg en worden hierna verder uitgewerkt.

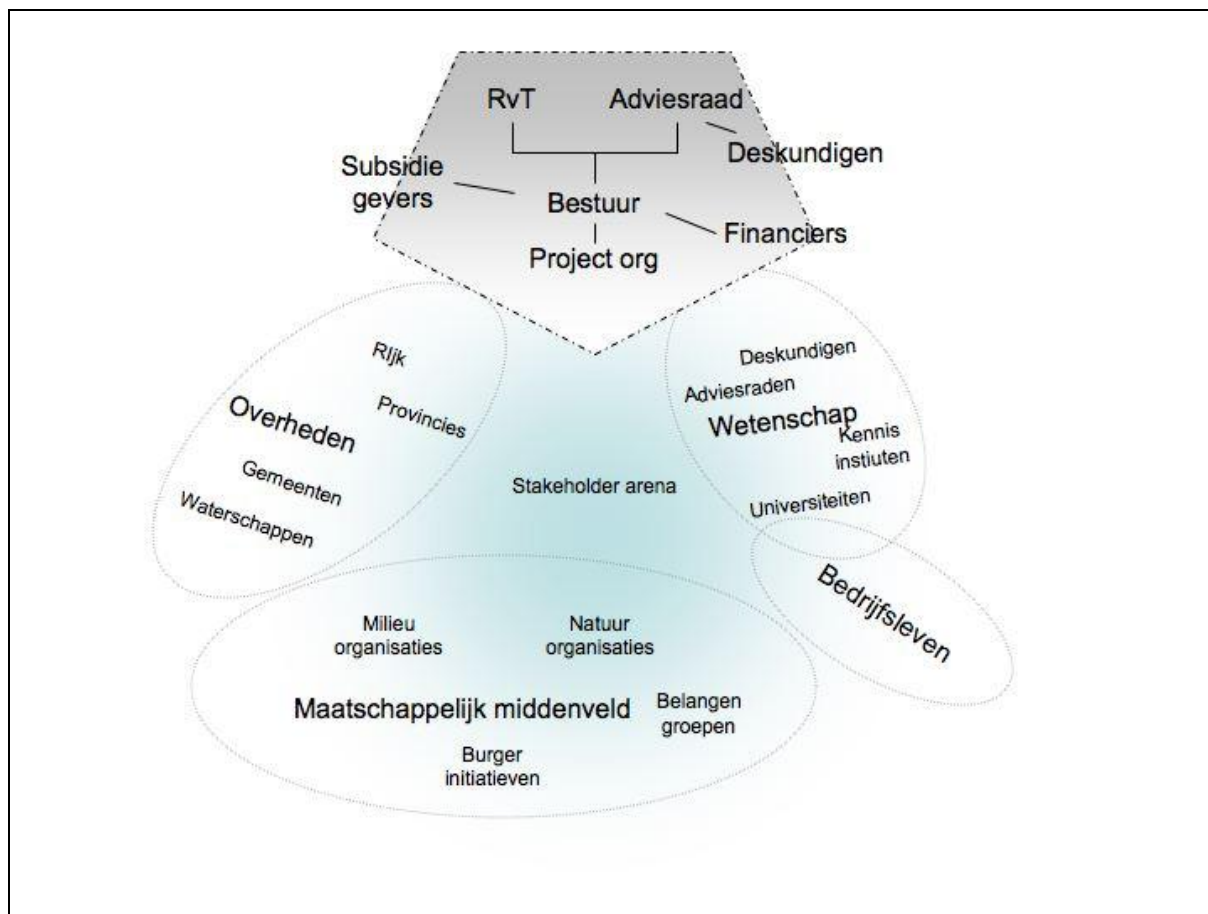
Rol van de stakeholders

Stakeholders vormen een essentieel onderdeel binnen het proces. Stakeholders zijn op meerdere niveaus in te delen.

- Naar functie: Politiek, bestuurlijk, experts, dossierhouders.
- Naar type organisatie: Overheden, adviesdiensten, wetenschappelijke instellingen/instituties, NGO's belangenorganisaties, particuliere/ burgerinitiatieven en bedrijfsleven.
- Naar belang, naar macht, naar deskundigheid etc.

Dit speelveld is dynamisch. Gedurende het doorlopen van het proces verandert zowel de focus op aspecten als het soort interactie dat nodig is. Daarmee verschuift het speelveld met actoren.

Gedurende het gehele procesverloop wordt aandacht gegeven aan het consulteren en bijeenbrengen van de stakeholders, het uitwisselen en vermeerderen van kennis en ideeën, en het samen met de stakeholders toewerken naar een gewenste toekomst visie met probleemoplossingen. Een zeer vereenvoudigde weergave van de stakeholder arena staat in Figuur 5-2.



Figuur 5-2 De stakeholder arena

Rol wetenschap en kennis

Kennis is een belangrijke factor, die zelfs van beslissende betekenis kan zijn. ‘Kennis is macht’ doet in namelijk dit soort processen opgeld. Er is bij alle stakeholders samen een enorme kennispotentieel aanwezig, maar dat blijft veelal verborgen of is niet toegankelijk in de besluitvorming. Bestuurders en politici worden hierdoor geplaagd. Kennis wordt als machtsmiddel gebruikt: bewust genegeerd, op strategische momenten tevoorschijn gehaald, sectoraal benaderd, door verspreiding van non-informatie. De wetenschap wordt veelal buiten het besluitvormingsproces gehouden.

De sleutel om te komen tot nieuwe kennis, inzichten, oplossingen en ontwikkelingspotentieel ligt in het toegankelijk maken en vertalen van kennis voor alle stakeholders. Tevens is het verwerken van sectorale kennis in nieuwe integrale combinaties van belang. Een belangrijk deel van het proces is hierop gericht.

Projectorganisatie

De procesorganisatie die tot dusverre gehanteerd is binnen het project Wetlands IJsselmeergebied houdt rekening met de uitgangspunten en de rollen in het proces en het feit dat de projectorganisatie een buitenstaander is en wil blijven.

De projectorganisatie in het Wetlands proces is dan ook een resultante van de context waarin het project plaatsvindt en dient niet als algemeen uitgangspunt. In de onderstaande beschrijving is een leidraad opgenomen voor het inrichten van een projectorganisatie.

Juridische vorm

Om een complex, dynamisch en veelzijdig meerjarig project goed in te bedden in of buiten een organisatie dient een afweging gemaakt te worden om een aparte juridische entiteit in het leven te roepen. Met betrekking tot de afbakening van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, risicobeheer, geldstromen en besturing is een aparte juridische entiteit aan te raden. In het project Wetlands in het IJsselmeer is een stichtingsvorm gekozen, waarbij de bestuurders van de Stichting afgevaardigd zijn uit de directies van de stichtende partijen, de initiatiefnemers van het project.

Toezicht en Advies

Vanwege de complexiteit van het proces is een Raad van Toezicht in het leven geroepen om de Stichting te controleren en van strategisch advies te voorzien. De voorzitter is tevens technisch voorzitter van de Adviesraad.

De adviesraad heeft ten doel om het project te adviseren op richting en inhoud. De Adviesraad bestaat uit de financiers, subsidiegevers en onafhankelijke deskundigen.

Financiers

De medefinanciers en subsidiegevers zijn verbonden aan het project vanuit een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het op een duurzame wijze vormgeven van Nederland. Zij maken het project financieel mede mogelijk en ondersteunen het project actief met hun kennis. Zowel subsidiegevers als financiers gebruiken hun netwerk als dat noodzakelijk is in het proces.

De medefinanciers onderschrijven de onafhankelijke positie van Stichting Wetlands in het IJsselmeer als onderzoeker en proceskatalysator en oefenen geen invloed uit op de resultaten en uitkomsten van het onderzoek of publicaties namens de Stichting. De medefinanciers en

subsidiegevers nemen deel aan de Adviesraad en hebben zo een adviserende rol in het project.

Kracht van samenwerking

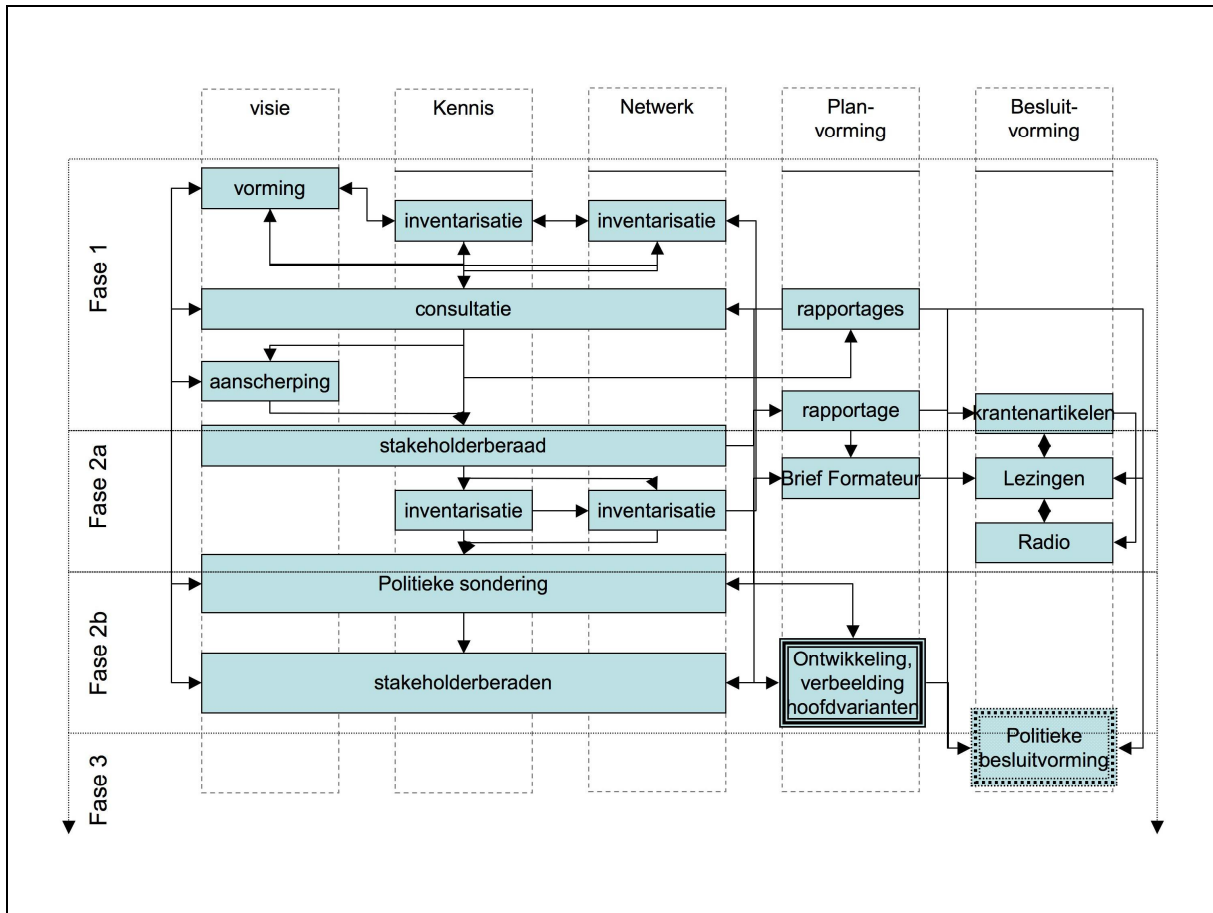
De kracht van een buiten het officiële circuit staande organisatie, als Stichting Wetlands, uit zich in de samenwerking met de initiërende partijen, subsidiegevers en private medefinanciers.

De projectorganisatie heeft daarmee de in het proces belangrijkste kennisdisciplines in de eigen organisatie en ook de vaardigheden die nodig zijn voor de sturing van een complex proces aan boord. Tevens is het een coalitie van private organisaties, rijksprogramma's en kennisinstituten die een braad maatschappelijk netwerk heeft en de stakeholders kan benaderen.

Projectgroep

De projectgroep is een afspiegeling van de samenstelling van de Stichting en vertegenwoordigd in zich alle disciplines, kennis en vaardigheden die voor het project noodzakelijk zijn. Een Seniorenteam coördineert gezamenlijk inhoud en proces.

In figuur 5-3 is een vereenvoudigde weergave van het verloop van het Wetlands project weergegeven langs de beschreven lijnen.



figuur 5-3 Stroomschema procesverloop