

De 4B-benadering in WaalWeelde 2015

Spiegel naar de toekomst

Erik Opdam, NC Advies, 3 maart 2015



## Colofon

Titel	: De 4B benadering in WaalWeelde 2015. Spiegel naar de toekomst
Opdrachtgever	: Spiegelgroep WaalWeelde
Kenmerk/Projectnummer	: 1424-eo
Datum	:
Projectomschrijving	: Evaluatie van het functioneren van de Spiegelgroep WaalWeelde bij het bevorderen van de participatie van bedrijven en burgers bij planvorming en uitvoering projecten. Beschrijving en analyse van het werk van de Spiegelgroep op basis van interviews met deelnemers en betrokkenen. Vooruitblik naar de komende Statenperiode en naar een effectievere invulling van de rol
Contactpersoon	: Kees de Ruiters, voorzitter Spiegelgroep WaalWeelde
Adviseurs	: Erik Opdam

### NC Advies

Bremstraat 58, 6813 EN Arnhem  
telefoon 06 21676399  
[www.ncadvies.nl](http://www.ncadvies.nl)  
[info@ncadvies.nl](mailto:info@ncadvies.nl)

© Niets uit dit werk mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van NC Advies.



## Inhoud

1	De vier B's in WaalWeelde	1
1.1	Spiegelgroep: Burgers en Bedrijven	1
1.2	Doel zelfreflectie	2
1.3	De Waal en WaalWeelde	2
1.4	Ontwikkeling van de 4B-benadering	3
1.5	Evaluatie optreden Spiegelgroep	6
2	Gebiedsontwikkeling in Cocreatie	7
2.1	Schaalniveau	7
2.2	Cocreatie	9
3	Interviewronde langs de Waal	12
3.1	Bevindingen interviewronde	13
3.2	Prioriteitstelling Ronde Tafel	19
3.3	Eerste reflectie Provincie	20
4	Conclusies en aanbevelingen	21
4.1	Conclusies	21
4.2	Aanbevelingen	21
4.3	Aanbevelingen van de begeleidingsgroep	22
5	De referenten aan het woord	24
5.1	De kwartiermaakster	24
5.2	De bestuurskundige	24
5.3	De ambtenaar	25





# 1 De vier B's in WaalWeelde

Deze nota presenteert een reflectie op participatie van burgers en bedrijven in het WaalWeelde programma, dat inmiddels acht jaar bestaat. De laatste 6 jaar daarvan heeft Provincie Gelderland de regie gevoerd. Het programma, eerder nog 'Initiatief WaalWeelde' en 'Waalfront' geheten, streeft naar integrale gebiedsontwikkeling in het stroomgebied van de Waal door Gelderland met veel aandacht voor de samenwerking tussen het bestuur, de ambtelijke organisatie, bedrijven en burgers in het rivierengebied.

## 1.1 Spiegelgroep: Burgers en Bedrijven

In het werkplan 2011-2012 van de Spiegelgroep WaalWeelde is als missie opgenomen: *"De Spiegelgroep heeft als taak om de Provincie Gelderland en de Stuurgroep WaalWeelde te helpen dat het unieke "4-B" concept niet wordt losgelaten. Gebruikmakend van observaties in het veld houdt de Spiegelgroep de Provincie en andere betrokken (overheids)partijen regelmatig een spiegel voor om verschillen tussen intentie en praktijk bespreekbaar te maken en weg te werken. Actief kijken hoe het participatie model functioneert en mede helpen ontwikkelen. De Spiegelgroep signaleert kansen, maar ook ontwikkelingen die potentieel conflicterend kunnen zijn voor het realiseren van de WaalWeelde ambitie en werkwijze (zoals omschreven in het Leven met Water document) en brengt deze bij de Stuurgroep onder de aandacht. De Spiegelgroep let daarbij ook op het integrale karakter van WaalWeelde."*<sup>1</sup>

In een aanscherping van de missie in juli 2011 stelt de Spiegelgroep: *De Spiegelgroep heeft primair een signalerende rol. De Stuurgroep heeft de WaalWeeldevisie met de uitgangspunten van integrale gebiedsontwikkeling en participatie op basis van het 4-B concept overgenomen. In de praktijk kan de neiging ontstaan om beslissingen te lang binnen bestuurlijke gremia te houden en terug te vallen op een sectorale benadering van de ontwikkelingen. Als dit gebeurt, zal de Spiegelgroep dit op constructieve wijze signaleren en oplossingsrichtingen aandragen. Dit betekent dat we geen ambtelijke taken uitvoeren; de aangedragen oplossingsrichtingen worden uitgewerkt en uitgevoerd door het betreffende ambtelijke apparaat (van bijvoorbeeld de provincie, gemeenten en/of Deltaprogramma). Met betrekking tot de volgende punten neemt de Spiegelgroep geen actieve rol op zich, wel een ondersteunende. Leden van de Spiegelgroep kunnen op basis van de eigen maatschappelijke rol, wel participeren in deze activiteiten: - Het WaalWeelde 'Belevingsspoor' - Het opstellen van communicatieplan(nen) en de uitvoering ervan - Het mobiliseren van bedrijven en bewoners. Het signaleren van kansen betreft naast de onderdelen uit de Visie WaalWeelde de kansen tot bijdragen aan duurzame ontwikkeling (economisch en sociaal) incl. klimaatadaptatie en –mitigatie.*<sup>2</sup>

De missie van de Spiegelgroep is op de website van WaalWeelde (onderdeel van website Provincie Gelderland) samengevat: *"Door observaties in het veld houdt de Spiegelgroep de betrokken overheidspartijen een spiegel voor om verschillen tussen intentie en praktijk op te merken en weg te werken. In de dagelijkse praktijk is het namelijk altijd verleidelijk om terug te vallen op een*

---

<sup>1</sup> Missie Spiegelgroep WaalWeelde 2011. Alleen via deeplink naar de oude website van WaalWeelde te vinden: <http://85.17.160.111/eCache/DEF/20/127.html> bezocht 13-02-2015

<sup>2</sup> idem



*sectorale benadering en beslissingen (te) lang binnen de kamers van bestuurders te houden. De Spiegelgroep signaleert dit en denkt proactief mee in kansen en oplossingen.”<sup>3</sup>*

## 1.2 Doel zelfreflectie

Doel van deze zelfreflectie is in beeld te brengen wat de Spiegelgroep aan de participatie in het programma WaalWeelde heeft bijgedragen in de ogen van twee van de belanghebbende groepen: de burgers en de bedrijven. Provincie Gelderland heeft als onderdeel van haar eigen werkzaamheden reeds een evaluatie gedaan van haar ambtelijke en bestuurlijke inzet, mede in het kader van de agendasetting voor en overdracht aan de volgende Gedeputeerde Staten. De vraag in deze zelfreflectie richt zich op de niet-gouvernementele spelers in het programma. Naast een beeld van de ervaringen met participatie wordt de blik ook naar de toekomst gericht: hoe kan de participatie van bedrijven en burgers in de komende periode verder gestalte krijgen.

## 1.3 De Waal en WaalWeelde

In de Visie WaalWeelde uit 2009, opgesteld in samenwerking tussen de Waalgemeenten, Waterschap Rivierenland, Rijkswaterstaat Oost-Nederland, de betrokken Ministeries (in aanvang de Ministeries van VROM, V&W en LNV, thans IenM en EZ) en Provincie Gelderland, is de doelstelling als volgt omschreven<sup>4</sup>:

*De Waal is een schitterende rivier, een werkrivier met veel landschappelijke variatie: de ruimte en openheid versus besloten delen, de brede vaargeul versus strangen, economische activiteit versus rust en verlatenheid, ruige natuur versus landbouwgronden, et cetera. Deze variatie kan echter ook leiden tot een beeld van verrommeling. Samenwerking in de ruimtelijke ontwikkeling tussen de vijftien Gelderse Waalgemeenten was tot voor kort geen automatisme. Om de ontstane versnippering op te lossen is een overkoepelende langetermijnvisie nodig, een streefbeeld voor de hele rivier. Een breed gedeelde toekomstvisie van en voor alle actoren, als een paraplu waaronder de Waal en haar veelzijdige oevers zich kunnen ontwikkelen.*

*Het doel van WaalWeelde is een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap en onder deze overkoepelende opgave een invulling te geven aan een integrale gebiedsontwikkeling met aandacht voor en versterking van:*

- Waterafvoer/veiligheid van wonen en werken
- Natuurontwikkeling
- Economie (watergebonden bedrijventerreinen, overslag)
- Wonen
- Toerisme en recreatie
- Cultuurhistorie
- Energie en klimaat.

*Samenvattend heeft WaalWeelde tot doel om te komen tot een breed gedragen, integraal ruimtelijk investeringsprogramma voor de Waal en haar oevers, gebaseerd op verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in combinatie met rivierveiligheid, natuurontwikkeling en economische groei. De overige hierboven genoemde aspecten zijn hiermee onlosmakelijk verbonden.*

<sup>3</sup> Zie <http://www.waalweelde.nl/Netwerk/Spiegelgroep+WaalWeelde/default.aspx> bezocht 13-02-2015

<sup>4</sup> Visie WaalWeelde, november 2009, Provincie Gelderland.

Het is in deze beschrijving duidelijk dat er zowel wordt gestreefd naar

- integratie van functies (waterveiligheid, natuur, economie),
- ruimtelijke kwaliteit (een streefbeeld voor de rivier, variatie maar geen verrommeling)
- draagvlak (samenwerking gemeenten, breed gedeelde visie, gebiedsontwikkeling)

In deze Visie WaalWeelde wordt het gebied als volgt afgebakend:

*Het WaalWeelde-gebied beslaat het buitendijkse gebied van de Waal vanaf de Duitse grens tot de grens met Zuid-Holland. De gemeenten waarbinnen WaalWeelde ligt zijn van oost naar west: Millingen aan de Rijn, Rijnwaarden, Lingewaard, Ubbergen, Nijmegen, Beuningen, Overbetuwe, Neder-Betuwe, Druten, Tiel, West Maas en Waal, Maasdriel, Zaltbommel, Neerijnen en Lingewaal. De gemeenten Woudrichem en Gorinchem zijn 'agendaleden'. De focus is gericht op het riviersysteem tussen de winterdijken, maar het kan zijn dat er binnendijs ruimte nodig is voor compensatie voor bijvoorbeeld water, natuur of bedrijvigheid. De samenhang tussen het binnen- en buitendijkse gebied is bovendien een belangrijke factor bij de versterking van de ruimtelijke kwaliteit.*

#### 1.4 Ontwikkeling van de 4B-benadering

Voorafgaand aan de start van het Programma WaalWeelde heeft de 'Initiatiefgroep WaalWeelde' de stimulans gegeven tot samenwerking van de overheden, tot deelname aan de besluitvorming door burgers en bedrijven en tot een integrale benadering van de ontwikkeling in het gebied. De hoogwaters van 1993 en 1995, de reactie van de overheid daarop met dijkverhoging en het geven van ruimte aan de rivier en het bestaan van natuurontwikkelingsprogramma's als NURG (Nadere Uitwerking Riviereengebied) en later Natura2000, gaven aanleiding voor bundeling van beleid en initiatiefnemers. Radboud Universiteit heeft in 2005 het initiatief genomen tot een aanpak waarin naast overheid (**B**estuurders en **B**eambten) ook deelname mogelijk en gewenst is van **B**urgers en **B**edrijven. Deze aanpak is de 4B-benadering gaan heten. Het kennisprogramma 'Leven met Water' dat van 2004 tot 2010 als uitvloeisel van het Nationaal Bestuursakkoord Water liep, heeft WaalWeelde en deze vorm van sturing bij aanvang ondersteund.

Doel van deze benadering is enerzijds het combineren van doelen, zoeken naar innovatieve oplossingen, toepassen van nieuwe technieken en werk-met-werk maken om projecten sneller, beter en goedkoper te realiseren. De initiatiefnemers beseften dat gebiedsontwikkeling, waarbij veel belangen spelen en waarin voor- en nadelen moeten worden afgewogen door een groot aantal betrokkenen, vraagt om een participatieve plan- en besluitvorming. De samenwerking die met de '4B-benadering' is nagestreefd was zowel op innovatie gericht als op het vinden van draagvlak voor integrale gebiedsontwikkeling.

Met het werken in samenwerking tussen de overheden, burgers, bedrijven komt ook een andere sturingsfilosofie aan de orde: plannen komen niet alleen tot stand door overheidsbeslissingen ('government'), maar door een samenspel van overheid en krachten in de samenleving vanuit meerdere belangen (water, natuur, economie etc.). Deze combinatie van bottom-up en top-down aanpak en participatie van actoren wordt aangeduid met 'governance'.

##### 1.4.1 Leergeschiedenis Leven met Water (2007)

Tijdens de eerste jaren van het initiatief WaalWeelde is voor het programma Leven met Water een 'learning history' bijgehouden, met name gericht op de participatie van burgers en bedrijven die werd nagestreefd. Uit deze leergeschiedenis zijn de volgende bevindingen afkomstig.

- *Er is zeker perspectief voor het betrekken van het bedrijfsleven, maar misschien niet in elke fase evenveel. Maar op dit moment (2007 – EO) is de betrokkenheid van bedrijven erg klein. Het kost ook veel tijd en inspanning.*
- *In de eerste fase is de rol van het bedrijfsleven (te) klein geweest. Bedrijven doen niet onvoorwaardelijk mee, kunnen ook niet alles en trekken hun eigen plan.*
- *Betrokkenheid van burgers en belangengroepen is ook moeilijk en tot nu toe ook minimaal.*
- *De start van het project wordt niet door iedereen even positief ervaren.*
- *De opstellers vragen zich af of "Betrokkenheid belangengroepen de moeite waard (is) of gemiste kans en te laat?"<sup>5</sup>*

Teruglezend lijkt het een moeizame start. Dat wordt bevestigd in een artikel in het Vakblad Natuur, Bos en Landschap van Hoogeleraar Toine Smits van de Radboud Universiteit uit 2009<sup>6</sup>:

*Het werd geen gemakkelijke klus. Gemeenten moesten erg wennen aan het gemeentegrensoverschrijdend denken, aan geven en nemen en aan het feit dat zij nu zelf aan zet waren. Inhoudelijke experts moesten leren breder te kijken. Ook de Provincie Gelderland en de Rijkspartners hadden in het begin een ambivalente houding ten aanzien van WaalWeelde. Dat laatste kwam omdat het een 'bottom-up'-idee was en dus geen officieel overheidsproject. Sommige ambtenaren ervaarden WaalWeelde zelfs als een bedreiging voor hun eigen projecten. Desalniettemin ontstond er geleidelijk een positieve, constructieve sfeer die steeds meer innovatie en energie aanzoog. Dat kwam vooral omdat in samenspel tussen deskundigen en lokaal betrokkenen steeds duidelijker werd wat er nu fysiek mogelijk was en wat niet. Zonder twijfel heeft de 'digitale ontwerptafel' daar een belangrijke rol bij gespeeld. Door zelf de rivierkundige consequenties van ruimtelijke varianten door te rekenen kon heel snel het proces worden doorlopen om tot een bevredigend eindresultaat te komen. Naast de technologische innovaties moet ook de rol van de procesondersteuners niet worden onderschat. Zij zijn van onschatbare waarde om de vastgelopen onderhandelingen tussen ondernemers, wethouders en belangengroepen weer vlot te trekken. In het tweede jaar van het WaalWeelde project begonnen er zich langzaam maar zeker zogenaamde 'projectenveloppen' af te tekenen die een concrete invulling gaven aan de gewenste ruimtelijke kwaliteit en duurzame veiligheid.*

#### 1.4.2 Provincie neemt de regie (2008)

Na deze startfase neemt Provincie Gelderland in oktober 2008 de regie op zich van het programma WaalWeelde en draagt Radboud Universiteit het stokje over. Gedeputeerde Co Verdaas heeft in die tijd een sterk stimulerende rol vervuld. De regierol die de Provincie op zich nam in het programma sluit aan bij de 4B benadering en het denken in 'governance'. De Provincie bezit nauwelijks gronden langs de rivier en heeft voornamelijk op het gebied van natuur formeel gezag. Toch is de Provincie erin geslaagd als 'middenbestuur' de overheidspartijen te bundelen die bevoegdheden hebben op het gebied van waterbeheer, dijkbeheer, scheepvaart, hoogwaterveiligheid, natuur, economie en ruimtelijke ontwikkeling. En tevens om het principe van participatie door bedrijven en burgers overeind te houden.

---

<sup>5</sup> Evaluatiedocument WaalWeelde – Leergeschiedenis WaalWeelde maart/april 2007, Leven met Water website.

<sup>6</sup> Smits, A.J.M., (2009) 'WaalWeelde' – van onderaf werken aan ruimtelijke kwaliteit en duurzame veiligheid, in: Vakblad Natuur Bos en Landschap, april 2009, p.6 en 7



#### 1.4.3 Visie WaalWeelde 2009

De overdracht van de regie naar de Provincie Gelderland gebeurt in dezelfde periode waarin de hierboven al aangehaalde 'Visie WaalWeelde' wordt opgesteld. In deze visie wordt ook rekenschap gegeven van de historie van participatie in het project.

*"Sinds de start van WaalWeelde in 2006 heeft de betrokkenheid van de 'vier B's' hoog in het vaandel gestaan: bestuurders, beampten, bedrijven en burgers/belangenorganisaties hebben een rol binnen het project. Op het niveau van de hele Waal heeft provincie Gelderland een communicatieplan WaalWeelde laten opstellen. Hierin staat hoe en wanneer er over de verschillende producten (integrale Visie ruimtelijk investeringsprogramma, opzet uitvoeringsorganisatie) het beste gecommuniceerd kan worden. Dit betreft met name de communicatie richting rijk, belangenorganisaties en betrokken partijen op hoger schaalniveau. Ook in de projectveloppen zal participatie actief opgepakt worden, zowel met deze groepen als met meer lokaal geïnteresseerden als omwonenden. De communicatie over afzonderlijke projecten wordt voornamelijk door initiatiefnemers en gemeenten zelf verzorgd."*<sup>7</sup>

Verderop stelt de visie onder het kopje 'draagvlak':

*"Bij de totstandkoming van de projecten worden alle belanghebbende partijen betrokken, ofwel de vier B's: bestuurders en beampten, bedrijven en bewoners/belangenorganisaties én de nationale overheden. Hierdoor brengen we het bottom-up proces en het top-down proces samen."*<sup>8</sup>

#### 1.4.4 Samenwerking Provincie – Rijk

In 2012 wordt een nieuwe mijlpaal bereikt. Provincie Gelderland maakt dan een afspraak met het Ministerie van IenM om € 60 miljoen in het programma Waalweelde te investeren om daarmee projecten in uitvoering te nemen. € 30 Miljoen is afkomstig van de Provincie zelf en € 30 miljoen van het Rijk. De afspraken zijn gemaakt in het kader van het MIRT. Er worden negen projecten geselecteerd voor realisatie. Dit waren eind 2012 de volgende projecten:

- Rijnwaardense Uiterwaarden
- Klompenwaard
- Gendtse Polder
- Stadswaard
- Oosterhoutsche Waarden
- Beuningse Uiterwaarden
- Loenensche Buitenpolder
- FluviaTiel
- Ruitenwaard

Provinciemedewerkers kijken in een gesprek in het kader van dit onderzoek op deze mijlpaal terug met: *"Als dat niet was gebeurd, was WaalWeelde een praatprogramma gebleven."*

#### 1.4.5 Evaluatie AT Osborne 2014

In 2014 heeft bureau AT Osborne in opdracht van de Provincie Gelderland naar eigen zeggen *"ervaringen opgehaald bij betrokkenen, om een beeld te kunnen vormen van het programma*

---

<sup>7</sup> Visie WaalWeelde, november 2009, Provincie Gelderland, p. 11

<sup>8</sup> Idem p.57



*Gelderse Gebiedsontwikkeling (GGO)*".<sup>9</sup> WaalWeelde is als één van de gebiedsontwikkeling daarin bekeken, met aandacht voor de participatieve benadering. Als bevinding stellen de auteurs van het rapport: "Terugkerend beeld is dat betrokken partijen het van belang achten om zowel op visieniveau (aansluitend bij kansen in het kader van het Deltaprogramma) als op het niveau van concrete uitvoeringsprojecten met elkaar in gesprek te blijven. Daarmee is WaalWeelde een programma van 'denken en doen' geworden". Het belang is helder, de uitvoering kan volgens de auteurs beter: "Benut de 'Spiegelgroep', de groep burgers, bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen die advies geeft aan het bestuurlijk platform, beter door duidelijkheid te creëren over hun rol en belang en de punten/momenten waarop ze toegevoegde waarde kunnen bieden. Mits op de goede manier ontsloten en ingezet, zijn kennis en kunde van een dergelijke groep zeer waardevol."

## 1.5 Evaluatie optreden Spiegelgroep

In deze evaluatie is gekeken naar de wijze waarop de Spiegelgroep de door haar zelf geformuleerde taak heeft uitgevoerd in de afgelopen 4 jaar. Tevens is gezocht naar mogelijkheden voor verbetering van het functioneren in de bijdrage van de Spiegelgroep aan WaalWeelde. Uit de missie en aanscherping daarvan uit 2011 zijn zeven taken af te leiden. We herhalen ze hier nog eens. De Spiegelgroep:

1. Helpt Provincie Gelderland en Stuurgroep WaalWeelde om het "4-B" concept niet los te laten
2. Signaleert op constructieve wijze als in de praktijk beslissingen te lang binnen bestuurlijke gremia blijven en men terugvalt op een sectorale benadering van de ontwikkelingen en draagt daarvoor oplossingsrichtingen aan
3. Houdt de Provincie en andere (overheids)partijen een spiegel voor, gebruikmakend van veldobservaties om verschillen tussen intentie en praktijk weg te werken
4. Kijkt actief hoe het participatiemodel functioneert en helpt die ontwikkelen
5. Signaleert kansen, maar ook ontwikkelingen die potentieel conflicterend kunnen zijn voor het realiseren van de WaalWeelde ambitie en werkwijze
6. Let op het integrale karakter van WaalWeelde
7. Signaleert naast kansen uit de Visie WaalWeelde, ook kansen tot bijdragen aan duurzame ontwikkeling (economisch en sociaal) incl. klimaatadaptatie en -mitigatie.

Daarnaast schrijft de Spiegelgroep dat zij zelf geen ambtelijke taken uitvoert en dat de leden van de Spiegelgroep de vrijheid hebben om op basis van de eigen maatschappelijke rol te participeren in activiteiten, maar dat zijn strikte genomen geen Spiegelgroep-taken.

Door het voeren van gesprekken met leden van de Spiegelgroep, met personen die door hen vertegenwoordigd zijn, met een reflectie op de uitkomsten van de interviews met een commissie uit de Spiegelgroep en met de programmaleider van de provincie is onderzocht hoe de Spiegelgroep deze taken heeft uitgevoerd.

In het volgende hoofdstuk gaan we eerst in op de principes achter de 4B-benadering.

---

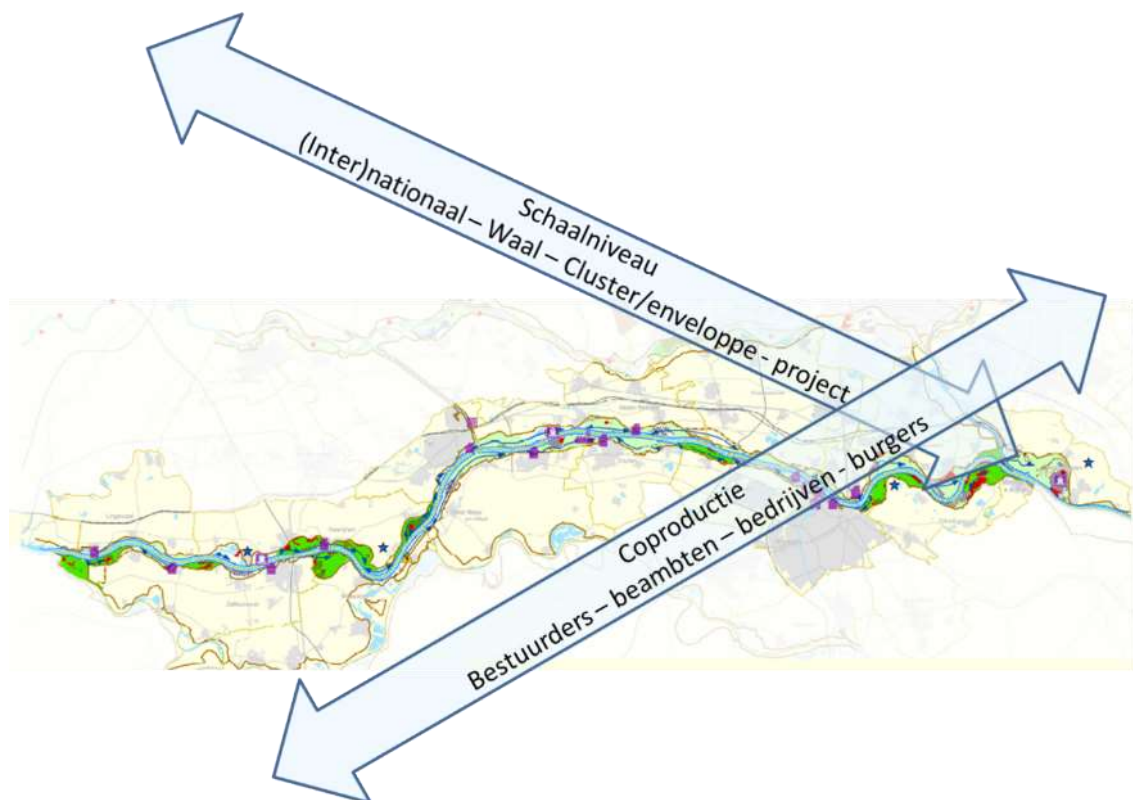
<sup>9</sup> AT Osborne, Een blik in de spiegel Reflectie op het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling, Baarn 2014

## 2 Gebiedsontwikkeling in Cocreatie

WaalWeelde is een voorbeeld van gebiedsontwikkeling op grote regionale schaal, waarbij het de intentie is om beleid interactief te ontwikkelen en projecten in interactie met de omgeving te realiseren. De terminologie "4B-benadering" wordt in de bestuurskunde en theorieën over ruimtelijke ontwikkeling minder frequent gebruikt en is de laatste jaren vervangen door "interactieve planontwikkeling" en "Cocreatie". De Waal is met meer dan 80 kilometer door provincie Gelderland een grote schaal waarop de samenwerking die nagestreefd wordt. Hierdoor zijn voor de beoordeling van de participatie twee elementen van belang: het schaalniveau en de mate van Cocreatie.

### 2.1 Schaalniveau

De ambitie van WaalWeelde is dat de 4B-benadering op alle schaalniveaus gehanteerd wordt. Zowel bij ontwikkeling en realisatie van projecten, als op de hogere schaalniveaus (oorspronkelijk de herziening van de structuurvisie, later voor de gebiedsvisie, het programma) en de tussenliggende niveaus (oorspronkelijk de clusters of enveloppen).



Figuur 1 Schaalniveaus in WaalWeelde bij de 4-B benadering

Uit de vroege discussies is te leren dat de initiatiefnemers al van mening waren dat participatie van bedrijven en burgers eenvoudiger zou zijn op het concrete projectniveau, terwijl deze participatie moeilijker was vorm te geven op het meer abstracte en strategische niveau van de Waal als geheel en – formeel buiten de context van dit onderzoek – onderdeel van het stroomgebied van de Rijn en later de uitwerking van het Deltaprogramma Rivieren. Voor de schaalniveaus zijn verschillende organisatievormen ontwikkeld.



Van hoog naar laag zijn de volgende gremia te onderkennen.

### 2.1.1 *Op Waalniveau*

Volgens de website van WaalWeelde uit 2015 zitten in het Bestuurlijk Platform WaalWeelde (BPWW) de bestuurders van de betrokken overheden, waaronder het Rijk (Ministerie van Infrastructuur & Milieu en Rijkswaterstaat) de provincie, de waterschappen en de wethouders Ruimtelijke Ordening van de oorspronkelijk vijftien Waalgemeenten (Millingen aan de Rijn, Rijnwaarden, Lingewaard, Ubbergen, Nijmegen, Beuningen, Overbetuwe, Neder-Betuwe, Druten, Tiel, West Maas en Waal, Maasdriel, Zaltbommel, Neerijnen en Lingewaal).

De Ambtelijke Begeleidingsgroep WaalWeelde (ABG) is een ambtelijke afspiegeling van het Bestuurlijk Platform WaalWeelde. Het platform komt voorafgaand aan het Bestuurlijk Platform bij elkaar, bereidt de agenda voor het Bestuurlijk Platform voor en stemt op ambtelijk niveau de ontwikkelingen langs de Waal met elkaar af.

De Spiegelgroep (SG) is een klankbord voor het Bestuurlijk Platform en denkt mee over de uitvoering van de integrale WaalWeelde Visie. Daarmee maakt ze, zoals ze zelf zegt: 'het verschil tussen intentie en praktijk'. De leden van de Spiegelgroep, vertegenwoordigers van burgergroepen, bedrijven en belangenorganisaties, richten zich op actieve betrokkenheid van hun 'achterban'.<sup>10</sup>

De vergaderingen van de Spiegelgroep worden gedeeltelijk bijgewoond door provinciale beambten om de link met ABG en BP te borgen. Voorzitter van de Spiegelgroep woont de vergaderingen van het Bestuurlijk Platform bij.

Daarboven was het de Stuurgroep Rijn/Maas van het Deltaprogramma Rivieren actief, is er overleg tussen provincie en Rijk over infrastructuurbeslissingen en bestaan er bestuurlijke en ambtelijke overleggen met het buitenland voor de Rijn (o.a. d Internationale Rijncommissie, Arbeitsgruppe Hochwasser).

### 2.1.2 *Tussenniveau*

Tot 2012 was het gebied verdeeld in de Clusters West, Midden en Oost en die laatste was weer verdeeld in Oost 1 en Oost 2. Gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) zochten de afstemming van projecten binnen het cluster en verzorgden belangenbehartiging richting bestuurlijk platform (toen nog stuurgroep geheten). Dit niveau is grotendeels losgelaten. In het westelijk deel is het in een andere vorm blijven bestaan, doordat de vier gemeenten (Lingewaal, Neerijnen, Zaltbommel, Maasdriel) samenwerken met de provincie Gelderland aan het opstellen van een structuurvisie. In dit deel bestaat ook een Consortium van ondernemers die meewerken aan de Structuurvisie WaalWeelde West. Eveneens tot ongeveer 2012 is er een verdeling geweest in projectenvoloppen, waarin enkele projecten per cluster in samenhang werden voorbereid, en waarbij de intentie was dat kosten en baten van de afzonderlijke projecten verevend zouden kunnen worden. Om diverse redenen, onder andere vragen over aanbestedingsregels, is dit weer losgelaten.

Een aantal bewonersorganisaties zijn ook op een tussenniveau georganiseerd: Het Hoogwaterplatform is vanouds actief in het gebied tussen Nijmegen en Duitse grens, echter alleen aan de zuidelijke oever (het zuidelijk deel van Oost 1 in de oude termen). Zij zijn vanaf ongeveer 2002 (de tijd van het plan voor noodoverloopgebieden van de Commissie Luteijn) actief. Bewonersvereniging De Verreijkers zijn vanaf 2011 actief in de vier westelijke gemeenten langs beide oevers van de Waal. Zij treedt op in het overleg met gemeenten en provincie over

---

<sup>10</sup> Zie [www.waalweelde.nl/netwerk](http://www.waalweelde.nl/netwerk). Laats geraadpleegd op 20 februari 2015.

duurzaamheid en veiligheid in het gebied en in het overleg over de Structuurvisie West. Zowel Hoogwaterplatform als De Verrekijkers zijn vertegenwoordigd in de Spiegelgroep WaalWeelde. Door het loslaten van de clusters en projectenveloppen is er geen gebied dekkend tussenniveau meer in de projectorganisatie. De bewoners- en ondernemersorganisaties waren ook in het verleden niet gebied dekkend aanwezig.

### 2.1.3 *Projectniveau*

Op het niveau van projecten organiseren de Gemeenten en de Provincie bestuurlijke en ambtelijke overleggen en betrekken zij burgers en bedrijven bij de planontwikkeling, besluitvorming en uitvoering van de projecten. Hiervoor worden diverse participatievormen toegepast, zoals een klankbordgroep in het gebied van Heesselt en Varik waar een hoogwatergeul gepland is, of werkateliers met bewoners van de Gendt voor ontwerp van de oeverwal, informatieavonden bij aankondiging van nieuwe plannen, et cetera. Het wordt aan de initiatiefnemers overgelaten om de samenwerking tussen bestuur en ambtenaren en de betrokkenheid van bedrijven en burgers in te richten op een manier die past bij het project. De Spiegelgroep heeft tot taak om de participatieve aanpak in WaalWeelde te bewaken ter verhoging van integraliteit en kwaliteit en voor het bereiken van draagvlak.

## 2.2 *Cocreatie*

Er is veel literatuur verschenen over interactief beleid en -planontwikkeling, de 4B-benadering, consortiumvorming, publiek-private samenwerking, coproductie, cocreatie, die alle handelen over de samenwerking van de overheden met de burgers en het bedrijfsleven. De term "4B-benadering" is - buiten de context van WaalWeelde - in onbruik geraakt. Zie voor deze literatuur onder zeer veel andere de rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): Besluiten over grote projecten uit 1994 en Vertrouwen in de burger uit 2012. Ook is aan te bevelen: Tops P.W. Boogers M. Hendriks F. & Weterings R. (1999), Omtrent Interactieve Besluitvorming, een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie' en de dissertatie van Edelenbos J. (2000), Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten. Een omstandige behandeling van de literatuur is in het kader van deze evaluatie niet mogelijk. We baseren ons op de beschrijving van de opkomst van interactieve planvorming in de publicatie voor o.a. het Bestuurlijk Platform WaalWeelde over Integraal uiterwaardenbeheer<sup>11</sup> en op de doctoraalscriptie van Annelies Swarts Coproductie? Een kwestie van balancerend besturen!<sup>12</sup> In Gelderland wordt onder andere bij het opstellen van het omgevingsvisie 2014 de term Cocreatie gebruikt voor het betrekken van burgers bedrijven en belangengroepen bij beleidsontwikkeling en uitvoering. Wij gebruiken verder in dit rapport deze term.

### 2.2.1 *Voorwaarden voor Cocreatie*

Als overheden beleid willen formuleren of projecten willen realiseren in nauwe samenwerking met burgers en bedrijven, zijn er een aantal voorwaarden waaraan beleid en uitvoering moet voldoen, anders is samenwerking niet nodig of niet wenselijk. Bekkers (1996) noemt de volgende vier elementen:

---

<sup>11</sup> Opdam, E. & J.M. Fliervoet (2014) Integraal uiterwaardenbeheer: naar een Waalschap, NWO, Nijmegen

<sup>12</sup> Swarts, A (2006) Coproductie? Een kwestie van balancerend besturen! Een casestudie naar factoren die de beleidsuitvoering belemmeren binnen Coproducties, Erasmus Universiteit Rotterdam.

De partijen moeten in voldoende mate **wederzijds afhankelijk van elkaar** zijn om het beleid tot stand te brengen of projecten te realiseren. Die afhankelijkheid kan op verschillend vlak en om positieve en negatieve redenen bestaan: financieel, vanwege de eigendomssituatie, voor praktische medewerking, voor inhoudelijke kennis, om formele redenen zoals het bevorderen van een snelle besluitvorming of het tegengaan van lange bezwaar- en beroepsprocedures. Ten tweede moet er niet alleen sprake zijn van afhankelijkheid, maar ook van het kunnen bereiken van **wederzijds voordeel**. Daardoor is een bestendige inzet van partijen in het proces beter gewaarborgd. Wederzijds voordeel hoeft geen gelijke belangen te betekenen, het is voldoende dat partijen beseffen dat zij hun eigen belangen kunnen bereiken als onderdeel van een gemeenschappelijk project.

Een derde voorwaarde voor Cocreatie is het bestaan van of het werken aan een **gemeenschappelijke beeldvorming van de problematiek** waar het project betrekking op heeft. En ten vierde moet die beeldvorming ook leiden tot de ontwikkeling van een **gezamenlijke praktijk**. Denken zonder doen houdt niet lang stand.

### 2.2.2 Succes- en faalfactoren

Cocreatie is een werkwijze die met spanningen in de uitvoering gepaard gaat. Zo wijst Teisman e.a. (2004) op een aantal dilemma's die we ook in WaalWeelde herkennen. Zo moet er een duidelijke **noodzaak** voor ontwikkeling bestaan (zoals hoogwaterveiligheid, economie) waardoor het project voort wordt gedreven, maar tegelijk is er behoefte om te werken aan **heldere verhoudingen** tussen de partijen. Daarom moet de initiatiefnemer of de overheid vooraf duidelijkheid geven over de **doelen** die zij wil bereiken en tegelijkertijd moet zij erkennen **afhankelijk** te zijn van anderen voor realisatie. Elke partij die deelneemt voelt het dilemma tussen **zelf willen scoren** met eigen resultaten en opbrengsten en **het gezamenlijk willen scoren** met de Cocreatie. Daarvoor moeten zij wederzijds voordeel zoeken waarmee zij hun eigen belang kunnen realiseren binnen de algemene en gezamenlijke belangen. Een belangrijke eis aan deelnemers is dat zij **zowel kunnen verbinden als kunnen scheiden**. Voor een integrale benadering van het probleem en de oplossing moeten zij kunnen verbinden, maar het uitwerken en realiseren van onderdelen kunnen of moeten partijen toch echt zelf realiseren, omdat het tot hun taak en verantwoordelijkheid hoort.

Daarmee komen we langzaam op het vlak van hindernissen in de samenwerking. Cocreatie vraagt om het werken in **horizontale netwerken** waarin gelijkwaardigheid belangrijk is, maar de politieke verhoudingen zijn vanouds **verticaal, hiërarchisch georganiseerd**. Ook is het vaak voelbaar dat de parlementaire democratie wat moeilijk samengaat met de participatieve democratie van de Cocreatie. Politici moeten bereid en in staat zijn om sturing op zijn minst voor een aanzienlijk deel over te laten aan de samenwerking.

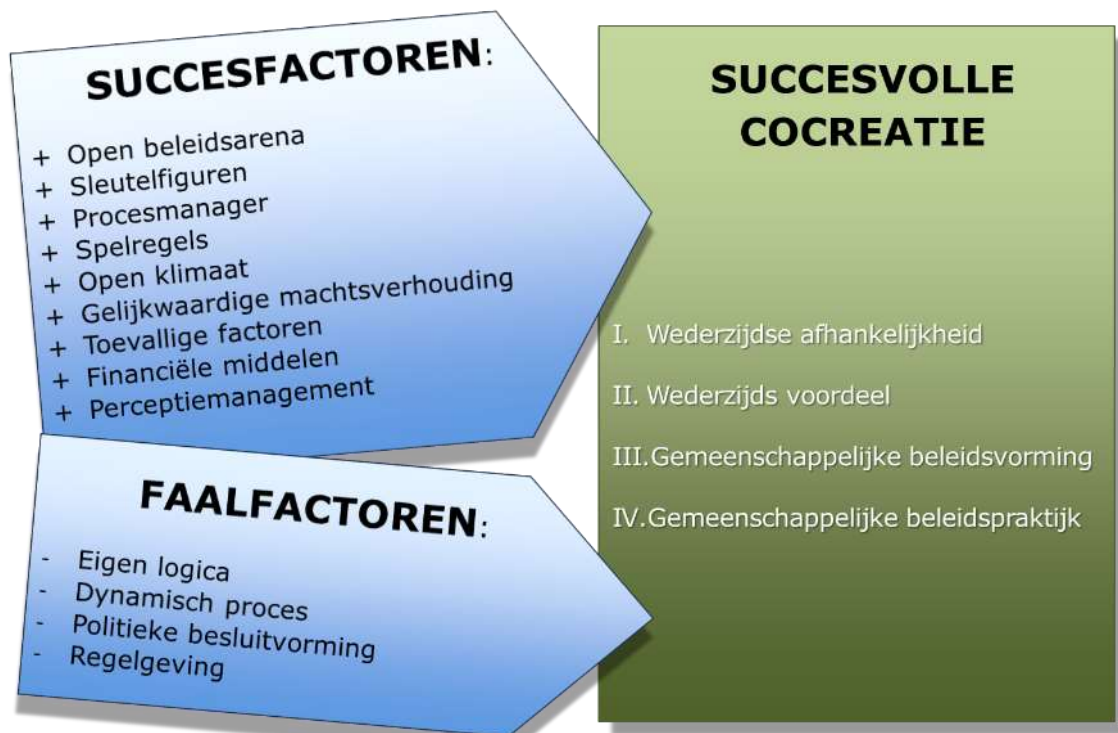
Het werken in Cocreatie krijgt daarmee veel van een **balanceer act**. Daarbij is het van groot belang dat het **beheersen van het samenwerkingsproces** niet te star en streng verloopt, maar voldoende ruimte geeft aan de **dynamiek** die juist gezocht wordt met het betrekken van de partijen. Men moet kunnen **sturen met behoud van creativiteit**.

Swarts vat de succes- en faalfactoren samen die voor het proces van Cocreatie in de literatuur genoemd worden. Als voldaan is aan de vier voorwaarden bepalen deze de mate van succes van de Cocreatie. Het proces is er sterk mee gebaat als er een **open arena** bestaat, die geen partijen op voorhand uitsluit en nieuwe relevante partijen toelaat als die zich aandienen. Het proces betreft bij voorkeur **sleutelfiguren** van diverse partijen in het proces, of zorgt ervoor dat zij zich



niet van hen vervreemdt. Een **onafhankelijke procesmanager** helpt bij het vinden van gemeenschappelijk belang en bewaren van de goede verhoudingen. Daarbij is het expliciet benoemen van inhoudelijke en procesmatige spelregels van belang, evenals het werken in een **open klimaat** met **gelijkwaardige machtsverhoudingen**, ook al zijn er formele verschillen. In het proces dient men altijd rekening te houden met **toevallige factoren** door vooraf risico's in te schatten, maar ook door het inhaken op kansen die zich plotseling voordoen. Los daarvan is het goed om tijdig **financiële duidelijkheid** te verschaffen over de voorziene inzet van middelen en de kosten van maatregelen. Ook **perceptiemanagement** is het gewenst, dat wil zeggen dat er in de begeleiding van het proces bewust aandacht wordt besteed aan het herkennen en delen van verschillende percepties van deelnemers over het onderwerp en over elkaar.

Naast deze succesfactoren zijn er faalfactoren. Zo is het ongewenst als de initiatiefnemer gedreven wordt door de **dominantie dan de eigen logica**, bijvoorbeeld als een overheid zich alleen formeel en procedureel opstelt, of een ontwikkelaar zich alleen op kosten en opbrengsten richt. **Onvoldoende beheersing van het dynamisch proces** kan ertoe leiden dat deelnemers zich 'niet gehoord' voelen of dat de relevantie voor hen verdwijnt. Ook kan het storend werken als **de eigen dynamiek van de politiek** in het proces intervenueert, bijvoorbeeld als een de gemeenteraad een motie aanneemt die mogelijkheden uitsluit. Tenslotte is het zeer storend als bij uitwerking van opties en ideeën, deelnemers verdwalen in een **oerwoud aan regelgeving** en de overheid zich daarbij niet faciliterend opstelt (zie Figuur 1 Figuur 2).



Figuur 2 Conceptueel kader Cocreatie (naar Swarts, 2006)

De voorwaarden voor Cocreatie en de succes- en faalfactoren hebben we gehanteerd bij de gesprekken over participatie met burgers en medewerkers van bedrijven en brancheorganisaties bij WaalWeelde.

### 3 Interviewronde langs de Waal

In het kader van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van bedrijfsorganisaties, bewonersorganisaties en met individuele leden (bedrijven en burgers) van hen. Voor een deel zijn de gesprekspartners lid van de huidige Spiegelgroep, voor een ander deel zijn zij dat niet en zijn zij aangezocht op voorspraak van de organisaties of van de begeleidingsgroep van dit onderzoek. Tevens is gesproken met een vertegenwoordiger uit de wetenschappelijke organisaties die deel uitmaken van de Spiegelgroep.

Naast deze interviews is er gewerkt met een Ronde Tafel waarin de bevindingen van de interviews en aanbevelingen voor de toekomstige werkwijze van de Spiegelgroep is besproken.

Tevens is aan medewerkers van de Provincie Gelderland reactie gevraagd.

De analyse en aanbevelingen is voorgelegd aan drie referenten, om een blik van buiten in het onderzoek te halen, van personen die geen band hebben met het huidige en toekomstige werk van WaalWeelde in de Spiegelgroep. Deze referenties zijn in een apart hoofdstuk opgenomen.

Er is gesproken met de volgende personen:

Tabel 1 gesprekspartners bij zelfreflectie WaalWeelde

Interviews	
Burgers	<b>Vic Bogerman*</b> (De Verrekijkers) <b>Mieke van Eupen</b> (Hoogwaterplatform)\ <b>Rosalie Habets</b> (Lingewaard Natuurlijk) <b>Annet Bakels</b> (De Verrekijkers)
Bedrijven	<b>Jan Nieuwenhuize</b> (Wienerberger) <b>Jan Willem van der Kamp</b> (K3 Delta) <b>Paul van Dijk*</b> (Van Oort) <b>Fred Snel</b> (Van Nieuwpoort)
Brancheorganisaties	<b>Leonie van der Voort*</b> (Cascade, vereniging van zand- en grindproducenten) <b>Ewald van Hal*</b> (KNB brancheorganisatie voor de keramische industrie)
Wetenschap	<b>Elizabeth Hartgers*</b> (Alterra)
Ronde Tafel	
Begeleidingsgroep	<b>Cecile van Berkestijn*</b> (Hoogwaterplatform) <b>Gijs Sigmund*</b> (Fodi, Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën) <b>Toine Smits*</b> (Radboud Universiteit)
Belangenorganisatie	<b>Gerard Mangnus*</b> (De Bastei / Natuurmuseum Nijmegen) <b>Frank Bosman*</b> (Hengelsport Federatie Midden Nederland)
Reactie Provincie	
	<b>Peter van der Kreeke</b> (programmaleider WaalWeelde)
	<b>Henk de Hartog</b> (Programma WaalWeelde, beleid)
	<b>Sonja Seuren</b> (Programma WaalWeelde, o.a. Beleef de Waal,
Referentie	
	<b>Daphne Willems</b> (Daphnia Ecolgie, voormalig kwartiermaakster Spiegelgroep)
	<b>Marianne van Veen</b> (Provincie Gelderland, voormalig programma WaalWeelde)
	<b>Arwin van Buuren</b> (Erasmus Universiteit, Hoogleraar bestuurskunde)
*): leden Spiegelgroep	



### 3.1 Bevindingen interviewronde

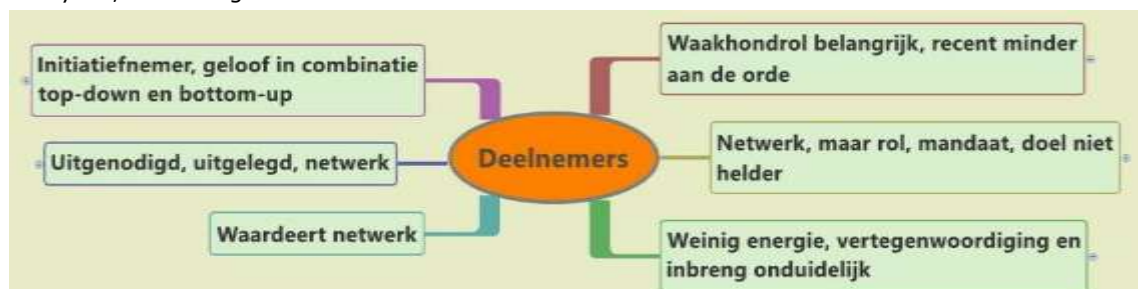
In de interviews is gesproken over de rollen die de gesprekspartner vervult in WaalWeelde als programma of in projecten die daarvan onderdeel zijn. Ook deelname aan overleggen is besproken. Vervolgens is ingegaan op de bekendheid van de Spiegelgroep en van de taken ervan, de bijdrage als vertegenwoordiger en de terugmelding die men als vertegenwoordigde krijgt. Vervolgens is het fenomeen van Cocreatie, van participatie van bedrijven en burgers in beleid, planontwikkeling en projectuitvoering besproken, de voorwaarden en de succes- en faalfactoren. Daarbij is ook ingegaan op de verschillende schalen (van project tot Waal) waarin die participatie plaats vindt.

Tenslotte zijn de verwachtingen besproken die men had en heeft van de Spiegelgroep in haar huidige functioneren en de suggesties die men meegeeft voor toekomst.

#### 3.1.1 Bekendheid

Bij de interviews is gevraagd naar de bekendheid van het bestaan van de Spiegelgroep, de rollen en taken ervan. Vanzelfsprekend is er een verdeling tussen geïnterviewden die lid zijn van de Spiegelgroep en anderen. Het bleek dat niet-deelnemers in de voorbereiding voor het interview op zoek zijn gegaan naar informatie over de Spiegelgroep.

Opvallend is dat bij deelnemers het beeld varieert van 'believers' in de missie van de Spiegelgroep tot cynici, die weinig daadkracht ervaren.



Figuur 3: Bekendheid taken onder deelnemers Spiegelgroep

Onder de vertegenwoordigden is de bekendheid logisch wat meer op afstand, de beoordeling varieert van informatief tot vage praatclub.



Figuur 4 Bekendheid taken Spiegelgroep bij vertegenwoordigden

In het algemeen spreekt uit de waarderingen dat men de Spiegelgroep als weinig actief ervaart.

#### 3.1.2 Belang Cocreatie

In de interviews is gesproken over de uitgangspunten van de 4B-benadering, oftewel cocreatie en de voorwaarden die daarvoor gelden, namelijk wederzijdse afhankelijkheid, het bestaan van win-win-situaties, het streven naar een gemeenschappelijke beleidsvorming en een gemeenschappelijke beleidspraktijk. Hieronder zijn de reacties weergegeven, met links de

positieve en rechts de meer kritische opmerkingen. Met kleuren in de achtergrond van de tekstblokken is aangegeven dat de opmerking van meerdere partijen (blauw) afkomstig zijn, of zij door burgers afkomstig zijn (groen) of van bedrijven (roze).



Figuur 5 Belang van cocreatie volgens gesprekspartners

Er is eigenlijk geen twijfel aan het belang van cocreatie. De vier voorwaarden voor succesvolle cocreatie uit de literatuur worden onderkend door de gesprekspartners. Er is een sterk gevoel van wederzijdse afhankelijkheid en mogelijkheden voor win-win. Naast zakelijke overwegingen merken we ook een sterk gevoelde morele steun voor het concept. Het wederzijds voordeel wordt in economische zin voornamelijk door het bedrijfsleven genoemd, in meer algemene zin (samenhang, ruimtelijke kwaliteit, rekening houden met wensen) ook bij bewoners. Het zoeken naar het gemeenschappelijke belang in projecten verloopt niet vanzelf en waar het niet goed wordt gestart, kost het veel moeite om het later bij te sturen. Concrete projecten lenen zich er beter voor dan strategische discussies. Er is dus eerder sprake van een gemeenschappelijke beleidspraktijk dan van gemeenschappelijke beleidsvorming. Op strategisch beleidsniveau (keuze van projecten langs de rivier, afweging welke maatregelen met voorrang genomen moeten worden) ervaren met name de bedrijven de gesprekken als 'ver van mijn bed'. Dit lijkt nog hetzelfde als bij de 'learning history' van Leven met Water bij aanvang van WaalWeelde, zie paragraaf 1.4.1)

De succes- en faalfactoren zijn aan de orde gekomen aan de hand van voorbeelden waar gesprekspartners bij betrokken waren. Het gaat in dit verband te ver die allemaal aan te halen,

bovendien is er geen volledig beeld van de projecten te geven, dat zou een meer omvangrijke studie vergen. In het algemeen is het gevoel dat de overheid vooraf helder kaders moet stellen en daarna vrijheid gunnen aan de uitvoering (een open beleidsarena). Er worden voorbeelden genoemd waarin lokale politieke besluitvorming leken te interveniëren in het proces. Er zijn veel voorbeelden van het belang van procesmanagement en persoonlijke, toevallige factoren.

### 3.1.3 Bevindingen over schaalverschillen

Over de geschiktheid om cocreatie te benutten op verschillend schaalniveau zijn de meningen genuanceerd. Er is geen verschil van mening over het nut op projectniveau, in de eerder genoemde gemeenschappelijke beleidspraktijk. Branches en belangenorganisaties vinden het wel comfortabel om op meer strategisch niveau mee te spreken of zien dit als logische rolverdeling met hun leden die zelf op projectniveau deelnemen.

Verschillen ontstaan bij het gesprek op hoger schaalniveau. Bij burgers is er belangstelling voor het bespreken van de samenhang van nabijgelegen projecten. Bij projecten aan de overzijde rivier is er belangstelling om mee te praten, doorgaans over het tegengaan van hinder. Bij projecten stroomopwaarts en stroomafwaarts is er behoefte om te spreken over samenhang (hydrologisch, ruimtelijke kwaliteit, identiteit), nut- en noodzaak of uitruil van belangen.

Bij bedrijven is er daarbij ook een zekere bescheidenheid merkbaar om op meer strategisch niveau mee te spreken. Dit wordt eerder gezien als domein voor de overheden, zeker als er zakelijke belangen spelen zoals grondeigendom of concessies. Ook is zeer duidelijk dat de aard van het gesprek verschuift van het zoeken naar concrete win-win mogelijkheden en het realiseren van lokale belangen op projectniveau, naar het onderhouden van het netwerk en meer algemene belangenbehartiging op strategisch niveau. Het optreden van het bedrijfsleven (met name via de



Figuur 6 beoordeling van cocreatie op verschillende schaalniveaus door gesprekspartners

brancheorganisaties) is dan gericht op het open houden van speelruimte, het laten van voldoende vrijheid in de projectuitvoering (ruimtelijke details, planning van winningen et cetera), Kritiek klinkt door op het verschil in benadering door WaalWeelde enerzijds en het Deltaprogramma anderzijds dat wel om reacties achteraf vroeg, maar niet over actieve participatie in de beraadslagingen.

### 3.1.4 Verwachte functies van de Spiegelgroep

Tijdens de interviews is gesproken over de rollen die de Spiegelgroep in de ogen van de gesprekspartners vervult of zou moeten vervullen. De zeven rollen die de Spiegelgroep voor zichzelf heeft geformuleerd zijn getoetst. Vanuit het gezichtspunt van een geïnterviewde valt een aantal van die rollen grotendeels samen tot drie functies, zoals in de tabel weergegeven.

Tabel 2 Zelf geformuleerde taken Spiegelgroep samengevoegd in gesprekken

Taak volgens werkplan Spiegelgroep	Vanuit geïnterviewde
1. Help Provincie 4-B concept niet los te laten	Waakhond 4B
2. Signaleert als te lang alleen bestuurlijk of sectoraal wordt geopereerd	
3. Spiegelde overheid bij verschil tussen intentie en praktijk	Promotie 4B
4. Beschouwt participatiemodel en helpt het ontwikkelen	
5. Signaleert kansen en belemmeringen voor WaalWeelde ambities	Beleid mede bepalen
6. Let op het integrale karakter van WaalWeelde	
7. Signaleert kansen duurzaamheid, klimaatadaptatie en -mitigatie.	

Daarboven formuleren gesprekspartners functies die zij de Spiegelgroep graag zouden zien vervullen. Hieronder in de tabel een overzicht van de taken en hoe die gewaardeerd worden door de gesprekspartners. Onder N het aantal personen dat de taak spontaan noemt. Bij andere gesprekspartners is hiernaar eveneens gevraagd.

Tabel 3 Functies Spiegelgroep volgens gesprekspartners

Functies Spiegelgroep	Kwaliteit	N	Opmerkingen
Waakhond 4B	■	4	-
Promotie 4B	■	3	Ook in projecten gewenst
Beleid mede bepalen	■	1	Onduidelijk, vaag
Informatie advies aan projecten	■	7	Gebeurt niet, te weinig
Contact / netwerk	■	6	Weinig gericht, niet efficiënt, risico: gesloten
Actualiteit volgen	■	4	Klein deel vergadering
Legitimatie participatie	■	3	Niet positief bedoeld!
Schakel projecten – programma	■	3	Ontbreekt, niet dynamisch
Persoonlijk betrekkingen	■	2	-
Buffer / extra laag	■	3	Niet positief bedoeld!
Kwaliteitsbevordering	■	1	Ontbreekt
bijhouden kennisagenda	■	1	Ontbreekt

De eerste conclusie die op basis van dit overzicht is te trekken luidt dat de Spiegelgroep de taken bewaken en bevorderen van de 4B benadering oftewel de cocreatie aangaat, maar slecht scoort op het medebepalen van het WaalWeelde-beleid (ambities, integraal werken en kansen voor klimaat



en duurzaamheid). Men meldt hierover dat onduidelijk is wat er met de inbreng van deelnemers aan de vergadering gebeurt, men weinig terugmelding krijgt over de reactie van het bestuur. Er klinkt in de gesprekken ook door, dat de aandacht bij de start van WaalWeelde veel meer op het algemene beleid lag en dat dit met de verandering naar projectuitvoering meer op de achtergrond is geraakt. Er wordt b.v. gevraagd of er met de € 60 miljoen van Rijk en Provincie geen nieuwe project gestart had kunnen worden in plaats van het financieren van bestaande uitvoering gereede projecten.

Tweede conclusie is dat de gesprekspartners nog een aantal functies van de Spiegelgroep toedicht of wenselijk acht. Vaak genoemd is de functie van het onderhouden van persoonlijke betrekkingen. Redelijk vaak noemt men daarnaast de functies van actualiteit bijhouden, de contacten en het netwerk onderhouden.

Voor de evaluatie van het optreden van de Spiegelgroep tellen deze extra functies niet mee: strikt genomen hoeft de Spiegelgroep een taak die zij niet voor zichzelf heeft geformuleerd ook niet goed uit te voeren. Het opnemen ervan is wel nuttig, omdat het een beeld geeft van de wensen van de deelnemers en vertegenwoordigden en omdat het aanleiding vormt voor de suggesties die in het vervolg van dit onderzoek worden geformuleerd.

Aparte aandacht is gewenst voor twee functies die men noemt en die een kritische blik op het functioneren van de Spiegelgroep onthullen: de functie van legitimering van participatie en het vormen van een buffer. Een aantal gesprekspartners ziet de Spiegelgroep als bureaucratie en demping van kritiek richting beambten en bestuur, of als excuus voor het bestuur en beambten dat zij voldoende aan participatie doen. De Spiegelgroep vervult deze functies goed in de ogen van de gesprekspartners, maar zij drukken hiermee uitdrukkelijk geen positieve waardering uit. Verder worden er vragen gesteld bij de meerwaarde van het optreden van de Spiegelgroep en zelfs van het WaalWeelde-programma zelf: men ziet wel dat onder de hoede van WaalWeelde projecten verder tot uitvoer worden gebracht, maar men ervaart geen nieuwe impulsen en ziet geen nieuwe projectvoorstellen.

### 3.1.5 *Suggesties voor invulling functies*

Het spreken over ervaringen over het functioneren van de Spiegelgroep en over cocreatie van bedrijven en burgers bij WaalWeelde, leidt tot het formuleren van suggesties voor verbeteringen. Het zijn veelal suggesties om de functies die men de Spiegelgroep toekent op een betere, meer efficiënte manier uit te voeren of te laten plaatsvinden in een ruimere context. Men vindt bij voorbeeld voor veel functies van de Spiegelgroep een vergadering niet de meest geschikte werkvorm.

Hieronder volgt een overzicht van deze suggesties. Hierbij moeten we aantekenen dat alleen de eerste reeks suggesties betrekking hebben op de eigenlijke (zelf geformuleerde) taken van de Spiegelgroep. Ook is een aantal suggesties zowel op de Spiegelgroep van toepassing als op de provinciale rol in gebiedsontwikkeling meer in het algemeen, en op het optreden van medewerkers van het Deltaprogramma en van andere overheden.

De gekleurde labels worden in de volgende paragraaf toegelicht.

Tabel 4 Suggesties voor de Spiegelgroep van gesprekspartners

Alternatieve invulling van de taken van de Spiegelgroep	
<b>Waakhond en promotie 4B</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Processturing en controle van het bestuur is formeel de rol van Gemeenteraden en Provinciale Staten. Kan dat ook voor Cocreatie, dus vroeger in het proces?</li> <li>■ Bewaking 4B-benadering kun je ook met een 'Ombudsman' invullen, of analoog aan het Q-team ruimtelijke kwaliteit.</li> <li>■ De Spiegelgroep zou ook actief kunnen interveniëren in gebiedsprocessen waar participatie niet vlot verloopt. Niet alleen signaleren, maar ook helpen oplossen</li> <li>■ Promotie door het nut van de 4B benadering breder bekend te maken, succesvolle voorbeelden publiciteit geven</li> </ul>
<b>4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bevorder dat participatie meer cultuur wordt bij provinciale, gemeentelijke ambtenaren en medewerkers waterschappen</li> </ul>
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Biedt een instantie voor het voorleggen van nieuwe ideeën, initiatieven, of problemen. Werktitel: 'De Kansenman' (als alternatief voor de term Ombudsman)</li> </ul>
<b>2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Breng het inzicht dat cocreatie goed werkt ook naar hoger niveau, b.v. bij de uitwerking en de uitvoering van het Deltaprogramma (zendingswerk)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>■ De Provincie kan bewonersorganisaties actiever stimuleren en faciliteren (documenten, voorlichting beschikbaar stellen, in discussie gaan). Men vraagt geen financiële steun.</li> </ul> </li> </ul>
<b>informatie- en adviesfunctie</b>	
<b>2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Provincie kan actiever en meer zichtbaar zijn bij informeren en bespreken alternatieven. Kan sneller met de boodschap komen.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>■ De al lange tijd beschikbare visie, kwaliteitskaarten en uitwerkingen kan men meer hanteren als "afgetikte sfeer kaarten". Zij tonen de wenselijke targets op punten als waterveiligheid, afvoercapaciteit, ontwikkelingen etc. Daarbinnen ruimte geven.</li> </ul> </li> </ul>
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bewaak ook de lange termijn visie in structuurvisie WaalWeelde West bij uitvoering ervan.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Lever een handreiking: wijs de weg in procedures en organisaties, personen. Hoe kun je je informeren, hoe participeren, waarbij inspreken.</li> <li>■ Geef uitleg hoe besluitvorming en participatie in praktijk werkt (voor achterbannen)</li> </ul> </li> </ul>
<b>3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kies een groot WaalWeelde project als Showcase. Met een proactieve rol van de Provincie en de Spiegelgroep als hulp bij de cocreatie. Andere projecten hiermee adviseren.</li> </ul>
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Geef concreet en inhoudelijk advies bij gebiedsprocessen, ervaringen delen, knelpunten melden en proberen oplossen.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Geef burgers en bedrijven advies. Hun project laten presenteren bij Spiegelgroep en ideeën en tips geven, of andersom op locatiebezoek gaan.</li> </ul> </li> </ul>
<b>4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organiseer bijeenkomsten met workshops, deelsessies, plenaire bespreking nieuwe ontwikkelingen, terugmelding van bestuur. (Spiegelgroep vergadering kan deelsessie zijn)</li> </ul>
<b>Contact- en netwerkfunctie</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Huidige splitsing in de vergadering (zonder en met provincieambtenaren) is geforceerd. Het remt eerder gelijkwaardig spreken dan dat het helpt.</li> </ul>
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organiseer informatiebijeenkomsten voor de verschillende overheden (ook gemeente, waterschap), burgers en bedrijven. Kan gebiedsgericht. Vraagt service gerichte cultuur bij overheden</li> </ul>
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organiseer een jaarlijkse 'Dag van de Waal' voor netwerkvorming, presentatie van nieuwe inhoudelijke ontwikkelingen, stand van zaken van lopende plannen en projecten</li> </ul>
<b>2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Maak een "netwerkmoment" contactmogelijkheid, platform voor debat. Ruimte voor contact per project / regio in plaats van een vergadering                             <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bouw de Spiegelgroep om tot contactpunt, ontmoetingsplek voor burgers, bedrijven en ambtenaren. Met brede deelname, ook van gemeenten en waterschap. B.v. per riviertraject</li> </ul> </li> </ul>
<b>2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Maak een actief en dynamisch platform, voor uitwisseling, niet alleen intenties en ideeën maar gezamenlijke visie en praktijk</li> </ul>

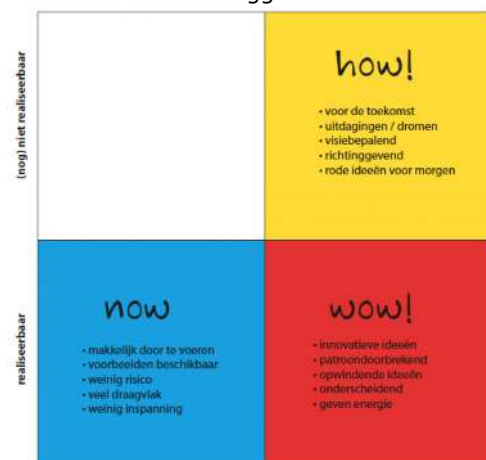
<b>Schakel tussen project en programma</b>	
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provincie zou hiervoor meer in faciliterende stand moeten staan: als bruggenbouwer tussen partijen in de praktijk</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biedt integratie van besluitvorming ook in het vergunningentraject (dat is vaak toch weer sectoraal), begeleidt projecten vanuit één loket met regie, integratie en bevoegdheden.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volg ook de uitvoering en blijf nadenken over het grote geheel. Bij wijzigingen projecten ook het totaal van WaalWeelde herijken</li> </ul>
<b>3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voeg toe wat bij projecten ontbreekt (verbindingen, toegang en kwaliteit publieke ruimte, informatie, kaart, borden, cultuur, identiteit).</li> </ul>
<b>Kwaliteitsbevordering</b>	
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organiseer de kwaliteitsbevordering voor het omgevingsmanagement door de Provincie, mogelijk in samenwerking met omgevingsmanagers RWS, waterschappen.</li> </ul>
<b>Kennisagenda</b>	
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maak kennisvragen expliciet, stel een leeragenda op en laat die uitvoeren.</li> </ul>

### 3.2 Prioriteitstelling Ronde Tafel

De waarderingen uit de interviews en de suggesties voor verbetering van het werk van de Spiegelgroep zijn besproken in een ronde tafelgesprek met vertegenwoordigers uit de Spiegelgroep. De functies die de geïnterviewden de Spiegelgroep toerekenen zijn daarin voorzien van prioriteiten. Naast de drie bovenste eigenlijke taken van de Spiegelgroep, geeft de groep prioriteit aan het volgen van de actualiteit en het vormen van een schakel tussen projecten en programma. (zie Tabel 5). De suggesties voor verbetering van het optreden van de Spiegelgroep is door de ronde tafel beoordeeld aan de hand van twee criteria: Is de suggestie bekende of een verrassende aanpak? En is de suggestie eenvoudig uit te voeren of vraagt dat flinke aanpassingen? (zie Figuur 7).

Tabel 5 Prioriteiten Ronde Tafel

Funcies Spiegelgroep	Score
Waakhond 4B	6
Promotie 4B	2
Beleid mede bepalen	6
Informatie advies aan projecten	1
Contact / netwerk	2
Actualiteit volgen	7
Schakel projecten – programma	3
Kwaliteitsbevordering	2
bijhouden kennisagenda	1



Figuur 7 indeling suggesties volgens COCD box (Centrum voor de Ontwikkeling van het Creatieve Denken)

Combinatie van deze criteria geeft de volgende verdeling van prioriteiten: Bekende en uitvoerbare ideeën kunnen we nu mee beginnen, Verrassende uitvoerbare ideeën geven nieuwe impulsen en verrassende, maar niet eenvoudige ideeën zijn uitdagingen.

De prioriteiten van de groep zijn in deze kleuren toegevoegd aan de lijst in paragraaf 3.1.5. Het hoogste scoren de uitdagingen (geel) "maken van een showcase" en "vormen van een dynamisch platform voor uitwisseling ideeën en praktijk"; de vernieuwende impulsen (rood) "bevorderen van participatie-als-cultuur bij de overheden" en "bijeenkomsten met workshops" en nu beginnen met



(blauw) "toevoegen wat aan projecten ontbreekt zoals verbindingen" en "Provincie actiever en meer zichtbaar maken bij informeren en bespreken alternatieven".

Uit deze prioriteiten van de Ronde Tafel en de bespreking achteraf spreekt een verlangen naar een meer activerende of misschien wel een meer activistische opstelling van de Spiegelgroep, meer betrokken op de inhoud en op concrete projecten, en meer oplossingsgericht door het samenbrengen van de partijen rond een onderwerp een concreet project of een voorbeeldoplossing. Men verwijst daarbij enerzijds naar de ontstaansgeschiedenis van WaalWeelde als actief platform, en streeft anderzijds van '*nieuw elan*' voor de Spiegelgroep.

We tekenen aan dat de vernieuwende impuls "bijeenkomsten met workshops" eigenlijk al bestaan in de vorm van de gezamenlijke bijeenkomsten die het Bestuurlijk Platform één of twee keer per jaar laat organiseren en waarvoor de leden van de Ambtelijke Voorbereidingsgroep en de Spiegelgroep ook worden uitgenodigd. Deze bijeenkomsten zijn niet bij alle geïnterviewden bekend en men bedoelt een nog bredere opzet, door ook betrokkenen bij projecten van andere overheden en bewoners hiervoor uit te nodigen en een groter aantal presentaties/workshops te beleggen.

### 3.3 Eerste reflectie Provincie

Medewerkers van Provincie Gelderland die de resultaten van de interviews hebben bekeken, herkennen de bevindingen van de interviews en de suggesties. Het lijkt hen logisch dat de Spiegelgroep wat meer op afstand is komen te staan door de ontwikkeling van het WaalWeelde-programma, dat immers ook is verschoven van idee en beweging naar programma onder provinciale regie en uitvoeringsprogramma. Meer betrokkenheid bij projectuitvoer, bij voorbeeld door het volgens van projecten door individuele leden van de Spiegelgroep (ooit ingevoerd als 'adoptieouders' in de Spiegelgroep) zou daarvoor een mogelijkheid bieden. De behoefte aan '*nieuw elan*' wordt onderschreven, waarbij wordt aangetekend dat er inderdaad goede ervaringen zijn opgedaan met de gezamenlijke bijeenkomsten van bestuurlijk platform en andere gremia, maar dat deze activiteit zeer veel inspanning van het ambtelijk apparaat vraagt. Steun door de Spiegelgroep daarbij zou welkom zijn. Ook wijst de Provincie op aandacht voor communityvorming, onderwerpen zoals 'Beleef de Waal' et cetera naast de meer traditionele vorm van cocreatie met delfstoffenwinners en omwonenden, waarop deze evaluatie zich voornamelijk heeft gericht. Verder wijzen de medewerkers van de provincie erop dat de invulling van cocreatie op de verschillende schaalniveaus noodzakelijk een andere is: het loopt van directe participatie van bedrijven en burgers in de uitvoering van projecten tot het zitting nemen in een klankbordgroep van het Deltaprogramma Rivieren door bewonersorganisaties. Het maken van de verbinding tussen programma- en projectniveau en tussen participatie daarbij, is zeker een uitdaging.



## 4 Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek trekken wij de volgende conclusies en doen we enkele aanbevelingen.

### 4.1 Conclusies

De Spiegelgroep WaalWeelde heeft zichzelf in 2011 zeven functies toegekend, die in de gesprekken met bedrijven en bewoners zijn samengevat in drie hoofdfuncties: (1) waakhond zijn voor de 4B benadering oftewel voor de cocreatie van beleid en praktijk, (2) bevordering van deze benadering en (3) medebepalen van het beleid van WaalWeelde. Uit de gesprekken met burgers en vertegenwoordigers van bedrijven en brancheorganisaties – zowel deelnemers van de Spiegelgroep als medewerkers van bedrijven en burgers die door hen vertegenwoordigd worden – blijkt een positieve beoordeling van de eerste twee functies maar een overwegend negatieve voor de derde.

Het bewaken en bevorderen van de participatieve aanpak in WaalWeelde is bekend, wordt gezien en positief beoordeeld. Het mede bepalen of beïnvloeden van het beleid van WaalWeelde, door het bevorderen van de mogelijkheden om de WaalWeelde-ambities te realiseren, integraal te werken en kansen te signalering voor duurzaamheid en klimaatadaptatie en –mitigatie komen niet duidelijk over het voetlicht. Het optreden van de Spiegelgroep daarvoor wordt vaag en afstandelijk genoemd. Of wordt zelfs als ongewenste extra laag en demping van invloed gezien.

Het bestaan van de Spiegelgroep en de voornaamste functies die zij wil vervullen zijn redelijk bekend bij de meeste gesprekspartners, maar worden door een minderheid van hen toch vaag genoemd. Zelfs door gesprekspartners die lid zijn van de Spiegelgroep, Gesprekspartners die geen lid zijn van de Spiegelgroep zijn in de regel vooral betrokken bij concrete projecten binnen WaalWeelde en zien dan niet direct een meerwaarde in het optreden van de Spiegelgroep.

Naar de mening van bedrijven en burgers die betrokkenen zijn bij WaalWeelde staat de Spiegelgroep kennelijk te ver af van de praktijk of levert zij onvoldoende meerwaarde in het verbinden van de praktijk met het beleid.

Het belang van cocreatie wordt door de gesprekspartners onderschreven. Het is op het niveau van gebiedsontwikkeling in de praktijk zondermeer vereist. De ervaringen zijn positief. In enkele gevallen, waar het niet goed werd aangepakt moest er met veel moeite herstelwerk worden verricht. Op hoger schaalniveau (samenhangende projecten in een riviertraject, de Waal als geheel, Deltaprogramma Rivieren) komt actieve participatie in beleidsvorming en –praktijk minder goed tot zijn recht. Er is op dat meer strategische niveau eerder sprake van consultatie over of reactie op beleidsvoornemens van de overheid, dan van cocreatie.

Er zijn gesprekspartners die twijfelen aan de legitimiteit van cocreatie op hoog strategisch niveau, omdat dit wordt gezien als domein van de overheden (in elk geval voor de kaderstelling) en niet van belanghebbende bedrijven of burgers.

### 4.2 Aanbevelingen

Er zijn veel suggesties gedaan voor verbetering van het optreden van de Spiegelgroep. Zowel voor het beter uitvoeren van de eigenlijke functies van de Spiegelgroep als voor het toevoegen van functies. Bestaande functies van bewaken en bevorderen van cocreatie zou kunnen verbeteren als



de Spiegelgroep erin slaagt om participatie meer in de cultuur bij provinciale, gemeentelijke ambtenaren en medewerkers waterschappen te krijgen. De Spiegelgroep zou een instantie kunnen zijn waar mensen nieuwe ideeën, initiatieven, of problemen aan voorleggen. En de Spiegelgroep zou het voordeel van cocreatie actief naar hoger niveau kunnen brengen (b.v. bij uitvoering van het Deltaprogramma). De verbreding van Waal naar Delta zou gewenst zijn, als dat gecombineerd wordt met bevordering van participatie van bedrijven en burgers.

Functies die de Spiegelgroep daarnaast zou kunnen en moeten vervullen zijn in de prioriteitstelling van de Ronde Tafel die de suggesties heeft beoordeeld:

- het maken van een showcase
- vormen van een dynamisch platform voor uitwisseling ideeën en praktijk
- bijeenkomsten met gebiedsgerichte of thematische workshops
- toevoegen wat aan losse projecten ontbreekt zoals verbindingen
- Provincie actiever en meer zichtbaar maken bij informeren en bespreken alternatieven

Uit deze prioriteiten spreekt een verlangen naar een meer activerende en activistische opstelling van de Spiegelgroep, meer betrokken op de inhoud, meer oplossingsgericht.

De verbreding naar de Delta of de Rijntakken en het streven naar '*nieuw elan*' in het optreden vormen een uitdagende opgave voor de Spiegelgroep in de komende periode waarin de lopende projecten verder tot uitvoering of voltooiing zullen komen en waarin nieuwe maatregelen aan de rivier ondernomen zullen worden.

Het verdient aanbeveling dat de Spiegelgroep daarbij meer inzet op het verbinden van praktijkprojecten met het beleid en dat zij meer energie steekt in het bevorderen van contact tussen betrokkenen van bedrijven, bewoners, beambten en bestuurders van de verschillende overheden bij de verschillende projecten langs de rivier.

Daarvoor zou niet alleen de provincie en het bestuurlijk platform als targetgroep voor de Spiegelgroep moeten gelden, maar daarnaast ook de betrokken gemeenten en waterschappen op uitvoeringsniveau en de bedrijven en burgers die in de projecten actief zijn.

De Spiegelgroep zou indien mogelijk meer activerende werkvormen moeten kiezen dan vierjaarlijks een dagdeel vergaderen. Deelnemen aan of mede organiseren van presentaties en discussies op verschillend schaalniveau (de breed opgezette bijeenkomsten van het bestuurlijk platform, projectpresentaties, streekdiscussies, Dag van de Waal / Dag van de Rivieren) lijken daarvoor aantrekkelijke vormen. De praktische mogelijkheden hiervoor zullen beperkt zijn door de omvang van de huidige personele inzet en facilitering en van het budget.

### 4.3 Aanbevelingen van de begeleidingsgroep

De begeleidingsgroep van het onderzoek heeft de uitkomsten uit de interviews, de conclusies en aanbevelingen besproken. Het is duidelijk dat uit de interviews een gedeeld positief en negatief oordeel komt en dat er kritieken bestaan op het huidige functioneren van de Spiegelgroep. De begeleidingsgroep voelt daar enig ongemak bij: De kritiek is terecht, de Spiegelgroep moet daar iets mee doen, maar kan dat in de huidige situatie niet, of niet alleen veranderen. Vanuit die positie doet de begeleidingsgroep onderstaande aanvullende aanbevelingen:

- Het opnieuw en beter verbinden van de participatie in de praktijk op projectniveau met strategie en beleid moet van twee kanten komen, dat wil zeggen zowel vanuit het bevorderen van de participatie van bedrijven en burgers, als vanuit de verantwoordelijkheid van bestuur en beambten. De cultuur van participatie moet ook top-down gevoed worden.
- Voor ontwikkelen en realiseren van creatieve en participatieve oplossingen met wederzijdse voordelen is er behoefte aan gedurfd leiderschap, aan het delen van de probleemstelling, aan ontwikkeling bij beambten en aan uitwisseling met mensen uit de praktijk. De Spiegelgroep heeft dit meermaals gesignaleerd, maar ziet te weinig opvolging (zie b.v. gebrek ambtelijke deelname aan studies WaalWeelde Duurzaam).
- Er is in 2015 een momentum voor verandering met het aantreden van nieuw provinciaal bestuur, de uitwerking van het Deltaprogramma (voorkeursstrategie rivieren) en daaraan gerelateerde studieopdrachten (o.a. van Lobith tot Nijmegen en splitsingspunt) en het succes van de WaalWeelde-aanpak dat ook door het Deltaprogramma is gezien. Dit momentum kan worden benut voor het realiseren van een trendbreuk in de tot nu toe gesloten aanpak van het deltaprogramma.
- De dubbelfunctie van de Spiegelgroep kan betere worden uitgevoerd: borgen van het belang van cocreatie met een kleine externe groep met autoriteit; uitwisseling met een brede groep van betrokkenen en belanghebbenden moet op verschillende lagen tot stand komen (met bijeenkomsten, discussies, bezoeken etc.). Kunst is om diagonalen te maken (b.v. uitvoering studieopdrachten door studenten van universiteiten en hogescholen; instellen van regiogroepen voor afstemming, uitwisseling en verbinding van projecten; inventariseren van ideeën bij bedrijven en burgers en die verder brengen op programmaniveau). De Spiegelgroep zal taakomschrijving en samenstelling daarop moeten afstemmen.
- Het is nu het moment voor het maken van de Inspiratieatlas 2.0 met de Deltaopgave als onderwerp. Met die impuls kan de uitvoering van het Deltaprogramma op de schouders van WaalWeelde gaan staan. Voor invulling ervan is een initiatiefgroep gewenst op oplossingen voor de strategische opgave te bedenken van onderaf, met inschakeling van kennisinstututen. De Provincie zal dat moeten faciliteren en bestuurlijk en ambtelijk inhoudelijk ondersteunen.

## 5 De referenten aan het woord

Het concept rapport is voorgelegd voor commentaar en suggesties aan drie referenten, om ook een blik van buiten te verkrijgen. Dit zijn Daphne Willems (Daphnia Ecologie, voormalig kwartiermaakster Spiegelgroep), Marianne van Veen (Provincie Gelderland, betrokken bij visievorming, thans Programma Natuur en Landschap) en Arwin van Buuren (Erasmus Universiteit, Hoofddocent bestuurskunde).

### 5.1 De kwartiermaakster

Ooit begon WaalWeelde met de gedachte dat we het anders gingen doen. Een paar voorbeelden van wat ik zie:

- Een poll op de WaalWeelde site in een poging om het publiek te bereiken (één van de vier B's) – een ik vermoed eenzijdig initiatief van de provincie; had de Spiegelgroep hier een rol in kunnen (moeten?) spelen? Eerste vraag van de poll is: 'wat heb je liever, veiligheid of natuur?' Een dermate old-school en polariserend statement, is in mijn ogen het failliet van de integrale benadering.
- Een keuze om in Beuningen niet door te gaan met de integrale gebiedsontwikkeling omdat het Deltaprogramma het niet steunt – een politieke beslissing, die een provincie nu eenmaal neemt omdat ze zo functioneert, maar het heeft weinig met de nagestreefde WaalWeelde-benadering te maken, noch met de 4-B benadering.
- En, nog in mijn tijd, de keuze voor het verplaatsen van de Beijer naar een vergelijkbare locatie als waar hij nu weg moet, zij het een paar km stroomafwaarts: niet in lijn met de integrale WaalWeeldevisie, die streeft naar clustering van bedrijven op bedrijventerreinen om de impact te verminderen en de efficiëntie te verhogen, en niet conform de wensen van de Spiegelgroep.

Dit alles overziend, vermoed ik dat de Spiegelgroep, en daarmee 2 van de 4 B's, een vrijblijvende adviesrol vervult. Die rol hebben stakeholders tegenwoordig in heel veel gebiedsontwikkelingsprojecten: daarmee heeft NL een stap gemaakt sinds de start van WaalWeelde. Het 4-B concept zoals nu toegepast in WaalWeelde, met de 2 politiek gemotiveerde B's aan het roer en de andere 2 B's adviserend, is daarmee niet meer innovatief, en zou in mijn ogen ook niet meer zo genoemd mogen worden. Het is business as usual. Daar is misschien niet zo heel veel mis mee, maar ik had gehoopt dat we verder zouden komen met onze 'beweging'.

Ik hoop dat de evaluatie ervoor pleit dat het mandaat van de Spiegelgroep onder de loep genomen zou moeten worden, om er een krachtiger instrument van te maken, waar de provincie haar voordeel mee zou kunnen doen. Als ze dat durft. Met de decentralisatie van het natuurbeheer naar de provincies zou het 4-B concept nog meer meerwaarde kunnen toevoegen.

Het is hiervoor nodig om als (leden van de) Spiegelgroep in je kracht te blijven staan, met je lokale/ regionale wortels, kennis en contacten. Het lijkt mij dan ook onverstandig om naast de Waal andere rivieren mee te gaan nemen, zoals provincie/ Deltaprogramma wensen. Daarmee zou je je onderscheidend vermogen kunnen verliezen.

### 5.2 De bestuurskundige

Het programma Waalweelde heeft betrokkenen veel gebracht. Er ligt een aansprekend programma met een stevig investeringsbudget, waarbij de betrokken overheden op een constructieve wijze samenwerken aan een mooiere rivier met al haar verbonden functies.

Tegelijkertijd zien we dat – naarmate het programma meer in de fase van de uitvoering komt – het participatie-zwaartepunt meer verschuift naar het concrete projectniveau. Daarbij kiezen de initiatiefnemers per project voor een maatwerk aanpak, een aanpak die hen past en die naar hun mening past bij de aard van de opgave en haar context. Eén van de respondenten ziet de logica van deze evolutie: “Samenwerking 4B werkt vooral in concrete situaties”. En dat is ook zo. De rapportage maakt duidelijk dat het tussenniveau (met de projectenveloppen) inmiddels nauwelijks nog van betekenis is. Het idee van de enveloppen was tijdelijk behulpzaam, maar is blijkbaar niet meer functioneel. Het programmaniveau is nog wel relevant, mede gelet op het belang van afstemming en strategisch vooruitblikken, maar lijkt vooral een bestuurlijk onderonsje, waarbij de Spiegelgroep vooral fungeert als klankbordgroep, en de voorzitter de vergaderingen van het bestuurlijk platform bijwoont. Het rapport maakt niet heel goed duidelijk hoe de toegevoegde waarde daarvan wordt ervaren.

Als de zelfevaluatie van de Spiegelgroep iets wél duidelijk maakt, is het wel dat een succesrecept altijd tijd- en context gebonden is. Elke fase in een proces vraagt om haar eigen maatwerkarrangement. Het concept van een Spiegelgroep is in zichzelf heel krachtig concept. Het voorziet een planproces van een geweten: een stemmetje dat waarschuwt als in het planproces zaken gebeuren die strijdig zijn met de afgesproken principes.

Maar de vraag is hoe dit stemmetje het meest krachtig ten gehore kan worden gebracht, nu het programma in een nieuwe fase is aanbeland. Het ligt voor de hand met elkaar in te zetten op constructieve participatie op projectniveau. Daar gebeurt het echte werk. Uiteraard kan er op programmaniveau worden geleerd van praktijken onderling (door het uitwisselen van leerervaringen) en kan er gedacht worden aan een “ombudsfunctie” voor het geval dat de participatie niet bevredigend wordt vormgegeven. Dit idee wordt ook in de rapportage genoemd. Maar het primaat ligt dan op het projectniveau en een Spiegelgroep op programmaniveau heeft dan minder toegevoegde waarde. Een informeel netwerk (community) kan ook vorm krijgen zonder geïnstitutionaliseerde Spiegelgroep met vaste deelnemers. Alle suggesties die het rapport bevat om te komen tot een lossere, meer inspirerende benadering zijn daarbij behulpzaam. Veel belangrijker lijkt het dat nagedacht wordt hoe op een goede, constructieve wijze de betrokkenheid van burgers en bedrijven vorm kan krijgen op het programmaniveau. Burgers bekommeren zich ook over de kwaliteit van de samenhang tussen projecten en willen graag bij rivierbrede afwegingen mee kunnen denken. Bedrijven lijken die ambitie minder sterk te hebben, maar hebben wel relevante kennis die van waarde is en ingebracht moet kunnen worden. Hoewel op het programmaniveau wellicht ‘cocreatie’ teveel gevraagd is, verdient het wel aanbeveling de participatie op dit niveau gezaghebbend en legitiem invulling te geven, passend bij de aard van de fase waarin het programma zich bevindt.

Dit overziend is het de vraag of de Spiegelgroep als zodanig voortzetting behoeft (zoals de rapportage lijkt te suggereren), of dat zij zichzelf opnieuw moet uitvinden en delen om te kunnen voorzien in zowel een lerend netwerk rondom de projecten, en een adequaat overlegplatform op het programmatische niveau.

### 5.3 De ambtenaar

Vooraf: ik ben betrokken geweest bij de visievorming Waalweelde. Ik ben niet meer betrokken geweest bij het instellen van de spiegelgroep. Dat betekent wellicht dat ik geen voor de hand liggende reflector ben. Ik bevind mij op vrij grote afstand. Vanuit mijn belangstelling voor (beleids)evaluaties heb ik het rapport echter met belangstelling gelezen.



De reflectie: De eerste vraag die ik me stelde was of de evaluatievraag duidelijk was. Dat is zo: hij is expliciet in de tekst opgenomen: het doel van de zelfreflectie is in beeld te brengen wat de Spiegelgroep aan de participatie in het programma Waal Weelde heeft bijgedragen in de ogen van burgers en bedrijven.

De manier waarop die vraag beantwoord wordt, levert wel enige vragen bij mij op.

De spiegelgroep blijkt niet goed bekend bij de 'vertegenwoordigden'. Als ze de spiegelgroep kennen, krijgen ze terugkoppelingen, maar brengen er blijkbaar zelf niets. Dat zou aanleiding kunnen zijn om de evaluatievraag met nee te beantwoorden. Blijkbaar heeft de spiegelgroep niet veel interactie met burgers en bedrijven. Maar dat is misschien ook niet direct de taak van de spiegelgroep, want de taken die de spiegelgroep zich heeft gesteld, zijn vooral gericht op de overheden: waakhond, promotie en beleidsbeïnvloeding. Hoe is dat gebeurd? Daar gaat het rapport eigenlijk niet op in. Er is geen feitelijke rapportage van bv het aantal keren dat de provincie bij de les gebracht is. Ook was het misschien goed geweest om juist bestuurders te interviewen of zij goed 'last' gehad hebben van de spiegelgroep.

Een punt van zorg vind ik nog dat de leden van de spiegelgroep niet allen vinden dat het een nuttige groep is. Misschien is een interne discussie over het functioneren aan te raden?

De spiegelgroep hinkt op twee gedachten: een procesmatige (waakhond, promotie) en een meer inhoudelijke (beleidsbeïnvloeding). Ik zou adviseren daaruit te kiezen en te focussen op de procesmatige functie. Er zijn interessante suggesties gedaan in het rapport op die rol (meer) op te pakken.

Ik wens de spiegelgroep er veel succes mee!