Water door de Waal

Een evaluatie van participatie en communicatie
over hoogwaterveiligheidsmaatregelen
in Varik en Heesselt

Alex La Vos
Jan Fliervoet
Riyan van den Born
Noelle Aarts

Institute for Science in Society (ISiS)
Radboud Universiteit

Radboud Universiteit

Colofon

Auteurs
A.L. La Vos; J.M. Fliervoet; R.J.G. van den Born; M.N.C Aarts

Datum
Juli 2019

Faculteit der Natuurwetenschappen, Wiskunde en Informatica
Institute for Science in Society
Heyendaalseweg 135
6525 AJ Nijmegen

Postbus 9010
6500 GL Nijmegen
www.ru.nl/science/isis

Voorwoord

Voor het verkennen en onderzoeken van de mogelijkheden voor hoogwaterveiligheidsmaatregelen rondom de Waal in het gebied rondom de dorpen Varik en Heesselt hebben betrokken overheden een participatieproces ingericht. Na een intensief proces dat vijf jaar heeft geduurd is uiteindelijk besloten om te kiezen voor dijkversterking zonder hoogwatergeul. Met het doel te leren van opgedane ervaringen heeft de Stuurgroep van het project gevraagd om een evaluatief onderzoek van het communicatie- en participatieproces zoals zich dat heeft afgespeeld.

Het vormgeven van een participatieproces op een wijze dat alle betrokkenen tevreden zijn, zowel met het proces als met het resultaat, blijkt keer op keer een uiterst ingewikkelde aangelegenheid. Het begint met de vraag bij welke vraagstukken burgers nu precies zouden kunnen worden betrokken en hoe besluiten vervolgens worden genomen. Het gaat, met andere woorden, om een zorgvuldige keuze van de juiste participatiestijl op het juiste moment. Maar daarmee zijn we er niet. Evenmin is transparantie een afdoende garantie voor een geslaagd proces. Al te vaak is gebleken dat burgers heel succesvol zijn in het tegenhouden van beslissingen waar ze het niet mee eens zijn, los van de door de overheid gekozen participatiestijl. Pogingen tot beïnvloeding beperken zich niet tot wat zich binnen het formele proces afspeelt. Integendeel: als dingen niet naar wens verlopen krijgen informele processen al gauw de overhand.

We kunnen ons voorstellen dat een overheid ervoor kiest om ruim overleg te hebben met een veelheid van partijen, maar uiteindelijk zelf de keuze bepaalt. Zeker als het gaat om ruimtelijke opgaven waarmee het collectieve belang op de lange termijn moet worden gediend zijn heldere afwegingen waarin de belangen van lokaal gedupeerden eveneens worden erkend en meegenomen, noodzakelijk. Welke stijl een overheid ook kiest, dit onderzoek maakt opnieuw duidelijk dat het in alle gevallen van belang is om intensief te communiceren met burgers die op een of andere manier door de voorgenomen plannen worden geraakt. Boze burgers zijn geëngageerde burgers.

Graag willen wij iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport. Wij zijn de leden van de klankbordgroep, onder leiding van J. IJkhout (Bureau Stroom) bijzonder erkentelijk voor het constructieve commentaar op eerdere versies. Onze respondenten bedanken we voor de verhalen die zij met ons hebben gedeeld. De analyses en interpretaties daarvan blijven uiteraard onze verantwoordelijkheid. Wij bedanken de leden van de

Stuurgroep voor hun betrokkenheid en begeleiding gedurende het onderzoeksproces. Hun initiatief tot dit onderzoek getuigt niet alleen van lef, maar vooral ook van een sterke wil tot leren over en verbeteren van burgerparticipatie bij ruimtelijke opgaven. In onze moderne communicatiemaatschappij hebben burgers recht op medezeggenschap, zo stelt ook David van Reybrouck (2016). Ze zijn er immers toe uitgerust. Aan de manier waarop dit meedenken wordt vormgegeven, zodanig dat beleid wordt ervaren als effectief, realistisch en rechtvaardig valt inderdaad nog van alles te ontwikkelen en te verbeteren. Met de inzichten die ons onderzoek heeft opgeleverd hopen we een steentje bij te dragen.

Namens de onderzoeksgroep,

Noelle Aarts

Samenvatting

Steeds vaker nemen overheden het initiatief om een participatieproces in te richten met de bedoeling burgers mee te laten praten over voorgenomen beleid. Zo ook voor het verkennen en onderzoeken van de mogelijkheden voor rivierverruiming in het gebied rondom de dorpen Varik en Heesselt langs de rivier de Waal. Voor de zogenoemde MIRT-verkenning die is uitgevoerd in het gebied is een communicatie- en participatieproces ingericht om verschillende mogelijkheden te verkennen voor het realiseren van waterveiligheidsdoelstellingen. Na een intensief proces van vijf jaar hebben de Stuurgroep en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (voorheen Infrastructuur en Milieu) uiteindelijk besloten om te kiezen voor dijkversterking zonder hoogwatergeul.

De Stuurgroep heeft vervolgens gevraagd om een evaluatie van het communicatie- en participatieproces met de bedoeling te leren van de opgedane ervaringen. De doelstelling van dit evaluatieonderzoek is (a) inzicht geven in het verloop van het communicatie- en participatieproces, en (b) op basis van dit inzicht aanbevelingen genereren op het gebied van voorwaarden voor, inrichting van en werkwijzen binnen toekomstige participatieprocessen.

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van kwalitatieve methoden van dataverzameling en data-analyse. Naast het bestuderen van beleidsdocumenten, media-uitlatingen en andere schriftelijke bronnen over de plannen in Varik en Heesselt zijn 19 diepte-interviews gehouden met betrokken actoren, waaronder leden van de ingestelde klankbordgroep, inwoners van Varik en Heesselt (zowel voor- als tegenstanders van de hoogwatergeul als optie), bestuurders en ambtenaren van verschillende overheden. De interviews zijn geanalyseerd aan de hand van een theoretisch kader waarin communicatie, participatie en framing zijn beschreven vanuit het perspectief van ontwikkeling en verandering.

De resultaten laten zien hoe ontwikkelingen en veranderingen hebben geleid tot een aantal momenten die het proces in een onomkeerbare richting hebben geduwd. Opvallend is dat een informeel proces op gang is gekomen, nog voordat het formele participatieproces van start was gegaan. Zo laat het onderzoek zien dat de beginsituatie van grote invloed is geweest op het verdere verloop van het proces. Via de media zijn verhalen ontstaan en gedeeld die moesten bevestigen dat de overheden zelf een voorkeur zouden hebben voor het ontwikkelen van een nevengeul als oplossing voor hoogwaterrisico's. De vele pogingen van overheden om deze verhalenstroom te

keren en nieuwe communicatie-mogelijkheden met inwoners te organiseren hebben niet kunnen voorkomen dat tegenstanders van de hoogwatergeul zich buiten het formele participatieproces gingen organiseren teneinde proces en resultaat te kunnen beïnvloeden.

Uiteindelijk werd het participatieproces vooral gekenmerkt door een machtsstrijd tussen overheden en althans een deel van de inwoners, een strijd die zich ontwikkelde in een samenspel van interacties binnen en buiten het formele participatieproces en van geplande en ongeplande ontwikkelingen en gebeurtenissen. Het wel of niet bestaan van ruimte om nut en noodzaak van doelen en middelen te bediscussiëren was daarbij een terugkerend onderwerp van gesprek.

Terwijl de geluiden van tegenstanders van de hoogwatergeul gedurende het participatieproces steeds duidelijker zichtbaar en hoorbaar waren, bleven reacties van inwoners die zich niet verzetten tegen of uitspreken over de hoogwatergeul op de achtergrond, ondanks herhaalde pogingen van het projectteam om deze zwijgende meerderheid meer bij het proces te betrekken.

Op basis van een discussie van de bevindingen hebben we, tot slot, 14 aanbevelingen geformuleerd die ondersteuning bieden bij het inrichten en vormgeven van toekomstige participatieprocessen. Met onze aanbevelingen benadrukken we het belang om gedurende het participatieproces de situatie telkens opnieuw te herzien en te beoordelen in termen van inhoud, proces en relaties en deze te bespreken met relevante actoren in het betreffende gebied. Aangezien de meeste gesprekken rondom een participatieproces worden gevoerd buiten de formele interacties om zullen overheden zich gedurende het proces min of meer dagelijks moeten begeven in de netwerken van burgers waarbinnen deze gesprekken worden gevoerd. Deze gesprekken zijn weinig effectief wanneer de gesprekspartners elkaar proberen te overtuigen van het eigen gelijk. In plaats daarvan moeten deze gesprekken worden gevoerd aan de hand van de regels van een ware dialoog waarvan actief luisteren, het stellen van vragen, het naar boven halen van aannames, associaties en normen, en het collectief besluiten tot een volgende gezamenlijke stap belangrijke kenmerken zijn. Tot slot is het van groot belang dat overheden vooraf goed nadenken over of, en zo ja in welke mate burgers mee zouden moeten denken, en vooral ook waarover dan precies. Kortom, de ruimte voor participatie moet altijd glashelder zijn, waarbij overheden zich moeten realiseren dat ze de verantwoordelijkheid hebben om bij collectieve problemen die vragen om oplossingen voor de langere termijn, het heft in eigen hand te houden waarbij burgers nog steeds mee kunnen denken over de weg ernaartoe.

Inhoudsopgave

Voorwoord **4**
Samenvatting **6**
1. Inleiding **11**
1.1 Participatie in Varik en Heesselt 11
1.2 Doelstelling van het onderzoek 13
1.3 Leeswijzer 13
2. Theoretisch kader **15**
2.1 Communicatie 15
2.2 Participatie 16
2.3 Ontwikkeling en verandering in participatieprocessen 17
2.4 Frames en framing 18
3. Methodiek **22**
3.1 Casusbeschrijving 22
3.2 Onderzoeksbenadering 23
3.3 Dataverzameling 23
3.4 Selectie van respondenten 24
3.5 Selectie van kantelmomenten 25
3.6 Klankbordgroep 25
4. Resultaten **27**
Introductie 27
4.1. Betrokken inwoners 28
4.2 Veranderende doelstellingen 39
4.3 Naar een finale beslissing 52
5. Discussie en aanbevelingen **64**
5.1 Het proces in een notendop 64
5.2 De begrenzing van het participatieproces 66
5.3 Veranderende machtsverhoudingen en afname van vertrouwen 67
5.4 De betekenis van frames en verhalen in het participatieproces 68
5.5 Het gebeurt in gesprekken 69
5.7 Vormgeven van de communicatie binnen het participatieproces 72
Literatuur **75**

Figuren

Figuur 1. Traditioneel model van communicatie 15
Figuur 2. Interactioneel model van communicatie 16
Figuur 3. Interactionele benadering van framing op basis van Bleijenberg et al. (2019) 19
Figuur 4. Plangebied in zijn omgeving (Sweco, 2017)) 22
Figuur 5. Overzicht kantelmomenten 27
Figuur 6. Tijdlijn 'Betrokken inwoners' 29
Figuur 7. Flyer inwoners 'BYPASS NEE!" huis aan huis verspreid in Varik en Heesselt. 32
Figuur 8. Tijdlijn 'Veranderende doelstellingen' 42
Figuur 9. Fragment van de communicatie en participatiekalender MIRT-verkenning 52
Figuur 10. Tijdlijn 'Een (in)formeel proces' 54
Figuur 11. Folder inwoners "VARIK-HEESSELT GEEN TWEEDE LOPPERSUM" 57

1

Inleiding

1. Inleiding

Steeds vaker betrekken overheden burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijke opgaven, zo ook bij de inrichting van het rivierengebied. Burgers wordt met name gevraagd mee te denken als de veranderende wateropgaven effecten hebben op de directe leefomgeving. Bij burgerparticipatie gaat het om het bewust creëren van interactiemomenten tussen overheid en burgers die er toe bij moeten dragen dat een plan of een beleid kwalitatief beter wordt, omdat 1) goede ideeën van burgers worden meegenomen en 2) het beter aansluit bij wat er onder burgers speelt (Aarts, Steuten, & van Woerkum, 2014; de Graaf, 2007). De aandacht voor participatie is onder andere terug te zien in dijkverstekingsprojecten, in het kader van het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), en in rivierverruimende maatregelen die worden voorbereid en uitgevoerd.

1.1 Participatie in Varik en Heesselt

Ook voor de verkenning van de mogelijkheden voor rivierverruiming in het gebied van de Tielerwaard, met name voor de MIRT-verkenning Varik en Heesselt, is een participatieproces ingericht. Het gebied is onderdeel van het typische rivierenlandschap van Nederland en wordt gekenmerkt door hoge landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden. Ter hoogte van Varik en Heesselt zit één van de smalste bochten van de rivier de Waal. Om dit knelpunt in de Waal op te lossen wordt nagedacht over rivierverruiming in de vorm van een hoogwatergeul. Een hoogwatergeul is een bedijkt gebied, dat aftakt van een rivier om een deel van het water via een andere route af te voeren. Het water kan permanent mee stromen of alleen in situaties van extreem hoogwater (WaalWeelde, 2013).

De mogelijkheid voor een hoogwatergeul bij Varik-Heesselt wordt sinds 2009 besproken maar krijgt hernieuwde aandacht nadat het kabinet naar aanleiding van het Deltaprogramma Rivieren de regio Waal-Merwedes vraagt om met hoogwaterveiligheidsmaatregelen te komen vanwege nieuwe ongunstige klimaatscenario's aangezien het peil in de Waal hoogstwaarschijnlijk gaat stijgen. De regio met daarin vertegenwoordigt provincies Gelderland, Noord Brabant en Zuid Holland, aangrenzende riviergemeenten, waterschappen Rijn&IJssel en Rivierenland en Rijkswaterstaat stelt hiervoor een voorkeursstrategie op waarin ingezet wordt op een krachtig samenspel tussen rivierverruiming en dijkversterking (WaalWeelde, 2013).

Daarnaast werkt provincie Gelderland in samenwerking met de gemeenten Lingewaal, Maasdriel, Neerijnen en Zaltbommel, een consortium van private partijen en burgers sinds 2008 toe naar een integrale gebiedsopgave: Structuurvisie WaalWeelde West. De structuurvisie geeft invulling aan de toekomstige inrichting en uitstraling van de Waal en haar veelzijdige oevers waarin het creëren van een veilige leefomgeving op het gebied van hoogwaterveiligheid, de belangrijkste opgave is (WaalWeelde, 2013). In deze structuurvisie WaalWeelde West is alleen gekeken naar

rivierverruimende maatregelen waarbij de hoogwatergeul als cruciale maatregel wordt genoemd. De rivierkundige maatregelen in de structuurvisie WaalWeelde West vormen input voor de voorkeursstrategie Waal-Merwedes. Tegelijkertijd loopt er vanuit de nationale overheid en de waterschappen een hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) waarbij de dijken versterkt moeten worden om aan de nieuwe waterveiligheidsnormen te voldoen.

Om tot één geïntegreerde oplossing te komen voor hoogwaterveiligheid rondom de dorpen Varik en Heesselt besluit de Minister voor Infrastructuur en Milieu in november 2015 om een MIRT-verkenning te starten waarbij overheden integraal gaan samenwerken. Hiertoe is een Stuurgroep samengesteld bestaande uit bestuurders van betrokken overheden, namelijk Ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincie Gelderland, gemeente Neerijnen, waterschap Rivierenland en Rijkswaterstaat (Sweco, 2018) die zich buigt over twee mogelijkheden waarmee de beoogde waterveiligheid in het gebied Tielerwaard kan worden verzekerd. De ene mogelijkheid is dijkversterking met natuur- en watercompensatie in de uiterwaarden, het alternatief is dijkversterking met een binnendijkse hoogwatergeul om de dorpen Varik en Heesselt heen. Ook wordt er een gezamenlijk projectteam, oftewel kernteam, samengesteld waarin overheden dagelijks samenwerken. Een projectmanager en omgevingsmanagers van zowel provincie Gelderland als waterschap Rivierenland zijn de belangrijkste leden van dit team waarmee inwoners in contact staan.

Er zijn communicatie- en participatieplannen opgesteld om burgers, maatschappelijke organisaties en lokale ondernemingen actief te betrekken bij de MIRT-verkenning. Er is een klankbordgroep opgericht en er zijn diverse informatieavonden en keukentafelgesprekken georganiseerd. In de oude supermarkt van Varik werd een werkatelier ingericht waar projectpartners met experts, belanghebbenden en de bewoners van het gebied samen mogelijke richtingen voor de toekomst veelal op een ontwerpende manier konden onderzoeken.

Op basis van verkennende studies, het verloop van het participatieproces en de sterke roep van kritische burgers, heeft de Stuurgroep (zonder consensus) de minister uiteindelijk geadviseerd om te kiezen voor dijkversterking met buitendijkse rivierverruiming. Dit advies van de Stuurgroep is opgevolgd door de minister en bekrachtigd met een kamerbrief met de volgende reden:

> *"Dit is de meest doelmatige maatregel om in het gebied aan de nieuwe normen te kunnen voldoen. Het alternatief scoort gunstig in de MKBA en kan rekenen op draagvlak in de dorpen Varik en Heesselt."* (Minister van Infrastructuur en Waterstaat, 2018b)

In de afronding van de MIRT-verkenning is er bij de Stuurgroep de behoefte ontstaan om het verkenningsproces te evalueren met de bedoeling te leren van de opgedane ervaringen. Deze kennisbehoefte heeft twee aspecten. Ten eerste is er behoefte om de *governance*, de wijze waarop is gestuurd in de samenwerking tussen vier bestuurslagen, te evalueren. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (Schulz, Jong, Delden, & Twist, 2019). Ten

tweede is er behoefte aan een evaluatie van de dynamiek in het communicatie- en participatieproces. Van dit onderzoek brengen we in dit rapport verslag uit.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het Institute for Science in Society van de Radboud Universiteit is gevraagd om een onderzoek op te zetten en uit te voeren naar het communicatie- en participatieproces. De doelstelling van het onderzoek is tweeledig: (1) inzicht geven in de dynamiek van het communicatie- en participatieproces, en (2) op basis van dit inzicht aanbevelingen te genereren op het gebied van voorwaarden, inrichting en werkwijzen van toekomstige participatieprocessen. Deze doelstelling leidt tot de volgende specifieke onderzoeksvragen:

1. Hoe is het communicatie- en participatieproces vormgegeven en verlopen?
2. Hoe is het communicatie- en participatieproces ervaren door betrokken burgers en overheden?
3. Op welke momenten is het communicatie- en participatieproces onomkeerbaar veranderd en wat ging aan die momenten vooraf?
4. Welke inzichten levert het onderzoek op ten aanzien van de randvoorwaarden voor participatie- en communicatieprocessen rondom ruimtelijke ingrepen, en van de inrichting van het proces zelf?

Dit onderzoek gaat over de periode 2013-2018. In 2013, drie jaar voorafgaand aan de MIRT-verkenning, was al sprake van communicatie en participatie rondom plannen voor hoogwaterveiligheid in Varik en Heesselt. Hoewel wij de nadruk leggen op het analyseren van het participatie*proces,* bestuderen wij ook het verband tussen het participatieproces, de inhoud en het uiteindelijke resultaat.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we het theoretisch kader, dat mee richting heeft gegeven het onderzoek. In hoofdstuk 3 bespreken we een aantal methodologische kwesties, zoals de selectie van de respondenten en de rol van de klankbordgroep in ons onderzoek. Daarna volgt hoofdstuk 4 waarin de resultaten van het onderzoek worden beschreven aan de hand van drie belangrijke kantelmomenten in het participatieproces. In hoofdstuk 5 sluiten we af met een discussie waarin de resultaten in een breder verband worden geplaatst en afgesloten worden met aanbevelingen en een conclusie.

2

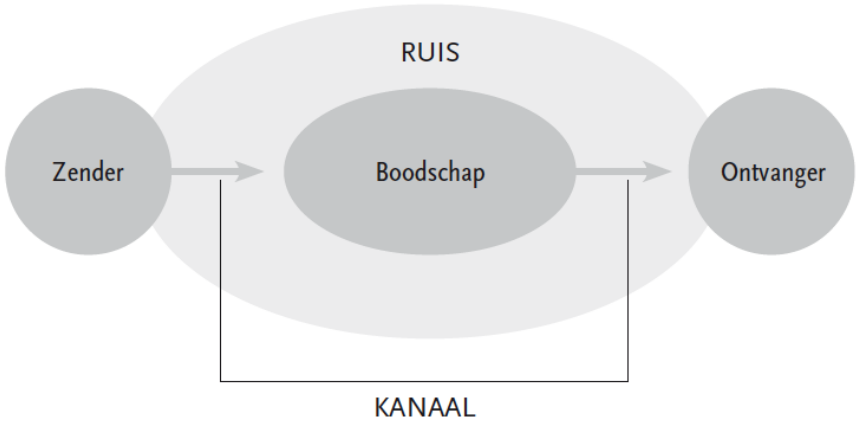
Theoretisch kader

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal theoretische concepten die mee richting hebben gegeven aan het onderzoek. We beginnen met een benadering van communicatie zoals wij die in dit onderzoek hebben gehanteerd. Vervolgens beschrijven we een aantal overwegingen ten aanzien van participatie. We presenteren een visie op veranderingsprocessen vanuit een complexiteitsbenadering waarin de aandacht gaat naar de processen die vooraf gaan aan zogenoemde kantelmomenten. Tot slot geven we duiding aan frames en framing als communicatiestrategieën om bepaalde doelen in interactie te bereiken.

2.1 Communicatie

Binnen de communicatiewetenschap is communicatie lange tijd gedefinieerd geweest in termen van zender, boodschap, medium en ontvanger: daar waar een zender met een boodschap via een medium een ontvanger wil bereiken, is sprake van communicatie (Berlo, 1960). Schematisch weergegeven ziet dat er zo uit:

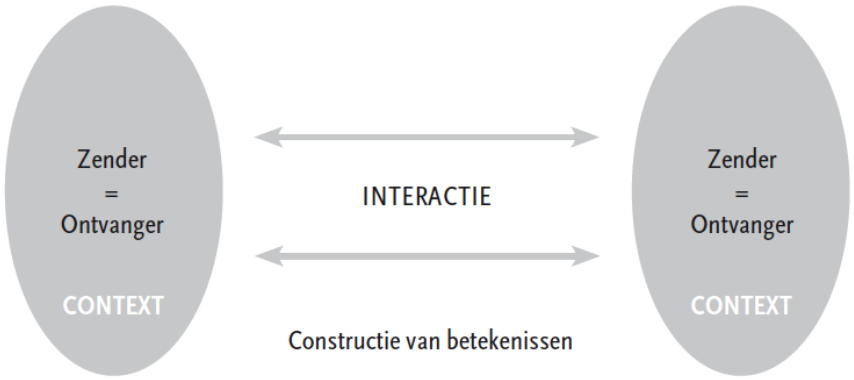


Figuur 1. Traditioneel model van communicatie

In aansluiting hierop zijn in de toepassingssfeer allerlei ideeën ontwikkeld waarmee de vraag 'hoe krijgen we mensen waar we ze willen hebben?' beantwoord moest worden. Al vrij snel echter bleek toen de vraag 'waarom doen ze niet wat wij willen?' vaak beter op zijn plaats. De 'weerstand tegen verandering' die men bespeurde bij de zogenoemde doelgroepen van communicatie werd daarmee een centraal punt van aandacht (Wapenaar, Röling, & van den Ban, 1989). Een belangrijk inzicht is het belang van de eigen activiteit en creativiteit van de te bereiken partij. We kunnen communicatie eigenlijk niet opvatten als het transport van boodschappen, omdat we daarmee geen rekening houden met de activiteit van de zogenaamde ontvanger. Zoals de lezer van een roman zijn eigen verhaal construeert op grond van het materiaal dat de auteur hem levert, met door de auteur niet te

bevroeden associaties en verbeeldingsprocessen, zo construeert een ontvanger als het ware zijn eigen boodschap. Ieder mens heeft immers, vanuit zijn eigen achtergrond en ervaring, zijn eigen redenen én manieren om bepaalde informatie te selecteren en te verwerken.

Daarom gaan we in deze studie uit van een verbrede opvatting van communicatie waarin bovengenoemde overwegingen zijn meegenomen en de interactie tussen betrokkenen centraal staat:



Figuur 2. Interactioneel model van communicatie

Deze interactionele visie op communicatie maakt duidelijk dat het verloop van communicatie niet wordt bepaald door de intenties van de zender, maar door de manier waarop die door de ontvanger worden opgevat en van betekenis worden voorzien. Wanneer mensen iets horen, zien of meemaken dan gaan ze dat meteen interpreteren. We maken voortdurend verhalen, vaak op grond van slechts enkele gegevens. Wat we niet weten, vullen we in op basis van aannames, ervaringen, verwachtingen of verhalen van horen zeggen. Later weten we niet meer wat de feiten waren en wat we zelf hebben bedacht (Aarts et al., 2014). Die verhalen vormen de basis voor vervolgacties.

Het is functioneel om verhalen te maken. Dat deden de Neanderthalers al. Zo bezweren we onzekerheden, twijfels, angsten, ambivalentie en ongemak waarmee we in ons dagelijkse leven voortdurend worden geconfronteerd. Onderzoek laat zien dat de verhalen die mensen construeren aansluiten bij wat ze al vinden en wat ze al dachten. Het zijn verhalen waarmee ze erkenning krijgen en zin geven aan de werkelijkheid om hen heen (Luhmann, 1995). Hoewel onze verhalen altijd incompleet zijn en vaak ook niet kloppen hebben ze grote invloed op de loop der dingen. Verhalen vormen daarmee een belangrijk object van onderzoek.

2.2 Participatie

Participatie is een begrip dat al lange tijd centraal staat in overheidsbeleid. Dit hangt samen met een veranderende relatie tussen overheden en burgers. Burgers hebben graag medezeggenschap, zeker als het gaat om ingrepen in hun directe leefomgeving. Vanuit de gedachte dat het beleid daarmee

kwalitatief beter wordt en gemakkelijker wordt geaccepteerd zijn overheden steeds meer geneigd om burgers mee te laten praten over voorgenomen ingrepen. Dit wordt versterkt met de aankomende nieuwe Omgevingswet in 2021 aangezien participatie daarbinnen een belangrijke pijler vormt. De wet maakt dat burgers meer directe zeggenschap krijgen over ingrepen in hun leefomgeving en draagt daarmee bij aan een verandering in de relatie tussen overheden en burgers.

Met de zogenoemde participatieladder worden verschillende gradaties van communicatie en participatie weergegeven, variërend van burgerinitiatieven die door de overheid worden gefaciliteerd via meebeslissen en over beleid tot aan een overheid die zelf bedenkt en beslist (Pröpper & Steenbeek, 1999). In de praktijk zien we dat zowel overheden als burgers worstelen met de vraag wanneer welke stijl opportuun is. Veel problemen rondom participatie zijn inderdaad terug te voeren op onduidelijkheid over de gewenste stijl. Ook worden intenties van overheden om burgers mee te laten praten niet altijd als zodanig begrepen. De verwachtingen over de mate van inspraak kan uiteenlopen. In sommige gevallen wordt de relatie tussen overheid en burgers vooral gekenmerkt door wederzijds wantrouwen, met een negatieve perceptie van het participatieproces als gevolg. Participatieprocessen kunnen ook tegenvallen vanwege een gebrek aan diversiteit bij deelnemers (Binnema & Michels, 2016). Daarnaast heeft ook de aard van de gesprekken die het participatieproces vormgeven, invloed op het verloop en het resultaat van een participatieproces. Ondanks goede bedoelingen leveren deze gesprekken lang niet altijd op wat betrokkenen hadden gewenst of verwacht (Aarts, Ruyssenaars, Steuten, & Herzele, 2015; Bleijenberg, Aarts, & Renes, 2018; Lems, Aarts, & van Woerkum, 2013).

Eerder onderzoek laat zien dat aan participatie een aantal problemen en dilemma's zijn verbonden die intussen in brede kring worden erkend en die onder meer te maken hebben met dilemma's als:

- ieders stem telt versus ongelijke machtsverhoudingen
- de realiteit van huidige onzekerheid versus de noodzaak tot lange termijn planning
- korte termijn belangen van getroffenen versus lange termijn algemene belangen
- hoge verwachtingen van het participatieproces versus teleurstellende resultaten
- transparantie versus inpasbaarheid in het politieke proces (Aarts & Lokhorst, 2012; Aarts & Leeuwis, 2010; Idrissou, Aarts, Leeuwis, & Van Paassen, 2016)

De vraag is hoe de betrokken personen het participatieproces in Varik en Heesselt, inclusief de interactiemomenten, ervaren. Ook de mate waarin en de manier waarop de genoemde dilemma's een rol hebben gespeeld is een belangrijk aandachtspunt.

2.3 Ontwikkeling en verandering in participatieprocessen

Passend bij onze behoefte aan meten en voorspellen zijn we eraan gewend geraakt om veranderingsprocessen op te vatten als doelgerichte activiteiten waarbij met de inzet van een bepaald instrumentarium gewenste effecten kunnen worden bereikt. De meeste veranderingen komen echter heel anders tot stand. Niet zelden gaan aan cruciale wendingen in ons leven

behoorlijk triviale keuzes en een hoop toevalligheden vooraf (Elias, 1970; Stacey & Griffin, 2005). Ook de chaostheorie leert ons dat niet zozeer causaliteit de loop der dingen bepaalt, als wel de samenlopen van omstandigheden – hetgeen toevalt – op bepaalde momenten. Zo valt te begrijpen waarom relatief onbeduidende gebeurtenissen onverwacht grote gevolgen kunnen hebben, terwijl bij grote gebeurtenissen voorspeld effect kan uitblijven.

Vanuit een complexiteitsbenadering zijn de zogenoemde kantelmomenten, ofwel *tipping points*, de momenten waarop de welbekende druppel de emmer doet overlopen. Deze momenten zijn onomkeerbaar. Ze worden bijvoorbeeld zichtbaar in een plotselinge en onomkeerbare verandering van frames en standpunten van meerdere actoren die bijvoorbeeld nieuwe activiteiten tot gevolg hebben waarmee het proces een andere wending krijgt (Aarts & Lokhorst, 2012; van der Stoep, Aarts, & van den Brink, 2017). Om kantelmomenten goed te begrijpen moeten de ontwikkelingen en samenlopen die eraan vooraf zijn gegaan, in kaart worden gebracht.

We moeten ons eveneens realiseren dat ontwikkelingen en veranderingen evenmin kunnen worden begrepen vanuit het gedrag van de betrokkenen afzonderlijk (Elias, 1970). De essentie van een teamsport illustreert wat we bedoelen. Neem voetbal: er zijn wel regels en regelmatigheden, er zijn ook individuele talenten, maar het verloop van de wedstrijd wordt uiteindelijk bepaald in de interactie tussen de spelers op het moment dat de wedstrijd wordt gespeeld en is daarom per definitie onvoorspelbaar. Dit geldt eveneens voor participatieprocessen: acties leiden tot reacties die in interacties tussen mensen worden tot stand worden gebracht. Achteraf kunnen we begrijpen hoe situaties resulteren uit vorige situaties. Vooraf is dat een stuk ingewikkelder!

In dit onderzoek proberen wij achteraf het participatieproces te begrijpen door belangrijke ontwikkelingen en samenlopen van omstandigheden in kaart te brengen en te verbinden aan de interacties tussen betrokkenen in en om het participatieproces, inclusief de frames en verhalen die daarbij een rol hebben gespeeld.

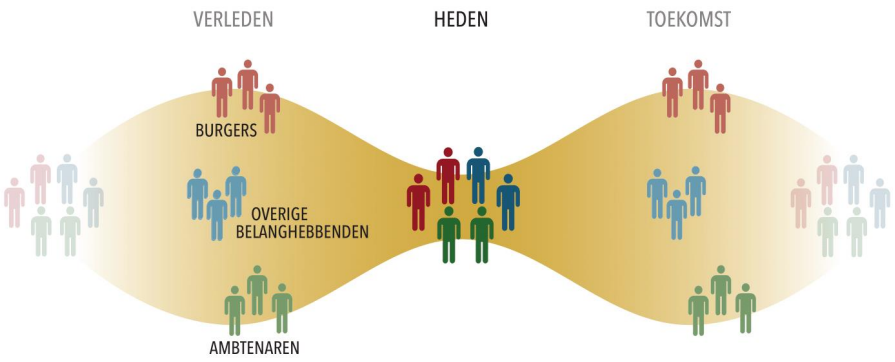
2.4 Frames en framing

Het uitgangspunt dat het resultaat van communicatie niet wordt bepaald door de intenties van de zender, maar door de manier waarop informatie door de ontvanger wordt opgevat brengt de aandacht naar het begrip framing. Wanneer mensen een gebeurtenis of een verschijnsel framen, dan benadrukken ze daarbij bepaalde aspecten waarmee andere aspecten vanzelf naar de achtergrond worden geschoven. Letterlijk betekent framing inkaderen. Je zet ergens een kader omheen en plaatst daarmee sommige zaken in beeld en andere zaken erbuiten, zonder dat je je daar per sé van bewust bent (Dewulf et al., 2009; Entman, 1993).

Frames laten zien hoe mensen, meer of minder bewust, betekenis geven aan verschijnselen en gebeurtenissen om hen heen (Gray, 2013). Uit een oneindig aantal mogelijke beschrijvingen van gebeurtenissen, ontwikkelingen en verschijnselen kiezen we, afhankelijk van wie we voor ons

hebben en wat we willen bereiken, een specifieke beschrijving. We construeren frames door middel van het sorteren en categoriseren van onze ervaringen en het afwegen van nieuwe informatie ten opzichte van onze eerdere interpretaties, met het oog op de doelen die we in de interactie proberen te bereiken. Deze doelen kunnen betrekking hebben op de **inhoud** (het onderwerp van gesprek, in dit geval de dijkversterking en de nevengeul), de **relaties** die betrokken zijn (beelden van onszelf en van anderen) en het **interactieproces** zelf (de aard en het verloop van de communicatie) (Aarts et al., 2015). Frames worden geconstrueerd in interactie en integreren ervaringen (en daarmee frames) uit het verleden met verwachtingen ten aanzien van de toekomst en met inschattingen van het moment (Aarts & van Woerkum, 2006).

Dit gebeurt in *formele* en *informele* gesprekken tussen en binnen verschillende groepen (Bleijenberg, Aarts, & Renes, 2019). Onder formele gesprekken verstaan wij de interactiemomenten die formeel deel uitmaken van het participatieproces, zoals inloopbijeenkomsten, geplande ontmoetingen tussen burgers en overheden, en klankbordgroepbijeenkomsten. Tussen de formele interactiemomenten door vinden doorlopend informele gesprekken plaats. Denk aan gesprekken tussen inwoners onderling, mailwisselingen tussen ambtenaren en inwoners en bijeenkomsten georganiseerd op initiatief van inwoners. In deze gesprekken wordt middels framing betekenis gegeven aan nieuwsberichten, brieven en andere communicatie-uitingen van overheden en anderen. Deze frames vormen vervolgens het startpunt van volgende interacties



Figuur 3. Interactionele benadering van framing op basis van Bleijenberg et al. (2019)

In interacties gedurende het participatieproces worden gebeurtenissen en verschijnselen doorlopend besproken en geframed door bewoners, overheden en andere belanghebbenden. In dit onderzoek analyseren we de frames van de betrokkenen om inzicht te krijgen in de verschillende manieren waarop de problematiek, mogelijke oorzaken en (deel)oplossingen worden waargenomen en geïnterpreteerd, inclusief hoe deze oplossingen vervolgens bereikt moeten worden. Belangrijk is ook te bestuderen hoe de verschillende frames zich tot elkaar verhouden en wat dat vervolgens betekent voor het verloop van het participatieproces.

Samenvattend, gaan we ervan uit dat:

- in communicatie de constructie van betekenissen centraal staat;
- participatie gaat over het betrekken van burgers en belanghebbenden bij planvormingsprocessen;
- in het participatieproces kantelmomenten plaatsvinden, onomkeerbare veranderingen, die het gevolg zijn van geplande en ongeplande ontwikkelingen;
- een participatieproces bestaat uit formele en informele gesprekken tussen en binnen groepen deelnemers;
- gesprekken tussen inwoners, overige belanghebbenden, ambtenaren en bestuurders een communicatieproces vormen waarin doorlopend frames en verhalen worden geconstrueerd die vervolgens van invloed zijn op het verdere verloop van het proces.

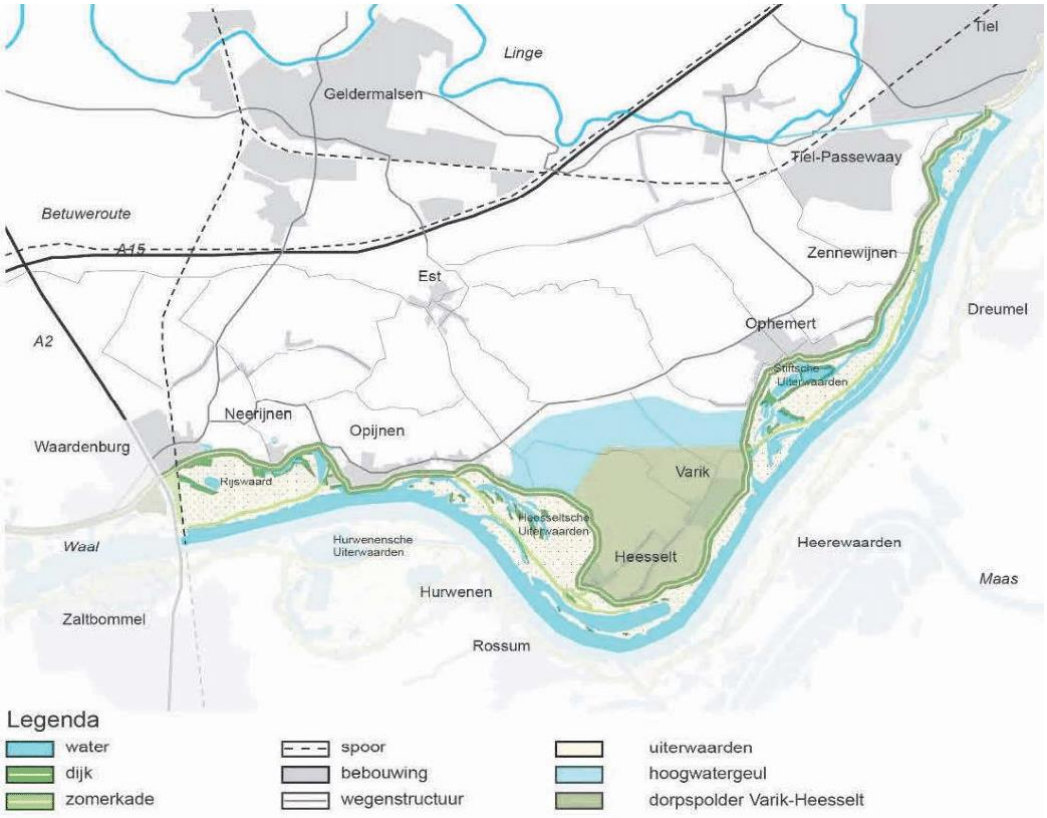
3

Methodiek

3. Methodiek

3.1 Casusbeschrijving

Tussen Tiel en Zaltbommel maakt de Waal ter hoogte van de dorpen Varik en Heesselt een scherpe bocht. Om het achterliggende gebied te beschermen tegen hoogwater is de rivier steeds verder beperkt in haar ruimte, door bijvoorbeeld het aanleggen van dijken, waardoor er uiteindelijk een 'bottleneck' is ontstaan (Figuur 4). Nieuwe klimaatscenario's laten zien dat er meer water door deze bottleneck gaat stromen. Rond 2000 hield de overheid nog rekening met 16.000 m3/s waterafvoer, terwijl er tegenwoordig wordt uitgegaan van 18.000 m3/s in 2100. Daarnaast stijgt de zeespiegel waardoor ook het peil in de rivieren zal stijgen. Ingrijpen is dus noodzakelijk. Het omleggen van de rivier biedt een mogelijke oplossing om de waterstand in de rivier te laten dalen aangezien de rivier daardoor meer ruimte krijgt. De geplande hoogwatergeul is in onderstaande figuur indicatief ingetekend in het binnendijkse gebied tussen de Stiftsche Uiterwaarden en de Heesseltsche Uiterwaarden. Het totale plangebied bestaat uit het dijktraject Tiel–Waardenburg met aangrenzende uiterwaarden, het gebied waar de eventuele hoogwatergeul komt en het tussenliggende gebied, de zogenoemde dorpspolder (Sweco, 2018).



Figuur 4. Plangebied in zijn omgeving (Sweco, 2017))

De ambitie van de overheden is om tot een noodzakelijke waterveiligheidsmaatregel te komen die breed gedragen wordt in de streek: niet alleen door publieke partners, maar ook door private partijen, belangenorganisaties en omwonenden. Om dit te realiseren wordt er een communicatie en participatieproces ontwikkeld om naast de noodzakelijke maatregelen ook meekoppelkansen in kaart te brengen op het gebied van economische ontwikkeling, natuur, wonen, recreatie, cultuurhistorie en landschap.

3.2 Onderzoeksbenadering

Om inzicht te krijgen in de dynamiek van het communicatie- en participatieproces, en dan met name in de frames van actoren betrokken bij de hoogwaterplannen in Varik en Heesselt, hebben wij een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Met systematisch onderbouwde verklaringen streven we naar zinvolle interpretaties van spreken en handelen van betrokken personen, inclusief hoe die met elkaar samenhangen. Het gaat bij kwalitatief onderzoek niet om het aantonen van causale relaties tussen onafhankelijke variabelen, noch om het meten van afhankelijke variabelen zoals in een experiment. Evenmin is het doel het testen van hypotheses. Gedurende het onderzoeksproces hebben de onderzoekers geprobeerd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van de betrokkenen. Aan de hand van een theoretisch denkkader is het onderzoek vormgegeven en geanalyseerd. Daarbij was sprake van een iteratief proces waarin we steeds vanuit de empirie hebben teruggeblikt op het theoretisch kader. Aldus is voortdurend de cyclus doorlopen van reflectie-waarneming, analyse-reflectie enzovoort (Wester, 1995). Op deze manier hebben we een precies en systematisch opgebouwd verhaal geconstrueerd waarmee antwoord wordt gegeven op de vraag waarom het participatie- en communicatieproces in Varik en Heesselt is verlopen zoals het is verlopen.

Op basis van kwalitatief onderzoek kunnen uiteraard geen uitspraken worden gedaan op grond van representatieve aantallen voor een totale groep. Wel biedt de methode de mogelijkheid om verklarende mechanismen op het spoor te komen die helpen begrijpen waarom mensen zeggen wat ze zeggen en doen wat ze doen, en hoe dat in onderlinge samenhang heeft geleid tot het proces zoals zich dat heeft afgespeeld. Dat is wat wij na hebben gestreefd.

3.3 Dataverzameling

Het onderzoek is gestart met een documentenanalyse op basis waarvan we de belangrijkste gebeurtenissen, handelingen en interacties, zoals politieke besluiten, oprichting van verenigingen en de formele participatiemomenten in kaart hebben gebracht. We hebben onder meer gebruik gemaakt van het essay van de NSOB waarin de reconstructie van het *governance* proces is beschreven. Daarnaast hebben we semigestructureerde gesprekken gevoerd met mensen die vanuit verschillende rollen en posities betrokken zijn geweest bij het communicatie- en participatieproces. Ten behoeve van de systematiek van het onderzoek zijn in deze gesprekken steeds dezelfde thema's

en gebeurtenissen naar voren gebracht, waarbij zowel een gespreksguide voor inwoners als voor overheden is opgesteld en de volgende onderwerpen besproken zijn:

- Betrokkenheid bij het participatieproces (overheid en inwoners)
- Ervaring van participatiemomenten en participatietrajecten (overheid en inwoners)
- Ervaring van klankbordgroep (overheid en inwoners)
- Belangrijke gebeurtenissen tijdens participatieproces (overheid en inwoners)
- Vormgeving en uitvoering communicatie- en participatieproces (overheid)

Afhankelijk van de ervaring en positie van respondenten zijn aanvullende thema's aan de orde gekomen. Verschillende respondenten hebben na afloop van het gesprek documenten opgestuurd die ter sprake zijn gekomen tijdens het gesprek, zoals emailwisselingen, brieven en folders. Ook die zijn meegenomen in de analyses.

De interviews vonden plaats op een locatie naar keuze van de respondent in de periode van januari tot en met maart 2019. De interviews duurden tussen de 60 en 180 minuten. De duur werd onder andere bepaald door de mate van betrokkenheid van respondenten bij het proces en de rijkheid van informatie die uit de gesprekken naar voren kwam. Het interview is geëindigd op het moment dat er geen nieuwe informatie meer naar voren kwam.

De interviews zijn opgenomen, geanonimiseerd en uitgeschreven. Vervolgens is een inhoudsanalyse uitgevoerd om kantelmomenten te identificeren. De processen die voorafgingen aan die momenten zijn geanalyseerd en gereconstrueerd aan de hand van een frame analyse.

3.4 Selectie van respondenten

Op basis van de documentenanalyse is een lijst samengesteld van betrokken actoren, bestaande uit klankbordgroepleden hoogwatergeul Varik-Heesselt, inwoners van Varik en Heesselt, bestuurders en projectleiders van verschillende overheden. Deze lijst is besproken in de ambtelijke begeleidingsgroep van het onderzoek wat enkele nieuwe namen opleverde. Daarnaast is aan het eind van elk gesprek gevraagd of de betreffende respondent andere personen kenden met wie een gesprek zou moeten plaatsvinden. Door deze 'sneeuwbalmethode' zijn mensen aan de lijst toegevoegd die niet uit de documentenanalyse of de begeleidingsgroep naar voren kwamen. Uit de lijst hebben we vervolgens 20 mensen geselecteerd waaronder tien burgers (voor- en tegenstanders), acht overheidsmedewerkers en één betrokken onderzoeker. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun actieve betrokkenheid bij het participatieproces, zoals klankbordgroepleden, projectteamleden en stuurgroepleden. Deze mensen zijn via een e-mail gevraagd om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Hieruit bleek een hoge mate van betrokkenheid van respondenten, aangezien 19 van de 20 genodigden bereid waren met ons in gesprek te gaan.

3.5 Selectie van kantelmomenten

Door het analyseren van de gebeurtenissen, handelingen, interacties en de hieraan gekoppelde frames en ervaringen frames zijn drie kantelmomenten geïdentificeerd waarop het proces een nieuwe wending kreeg. Deze momenten zijn het resultaat van een opeenstapeling van formele en informele gebeurtenissen op een bepaald moment, die uiteindelijk voor een omslag hebben gezorgd in het verdere verloop van het proces. De resultaten worden besproken in hoofdstuk vier aan de hand van de kantelmomenten.

3.6 Klankbordgroep

Naast de ambtelijke begeleidingsgroep hebben wij een klankbordgroep samengesteld met experts op het gebied van participatie. De klankbordgroep is eenmalig bijeengekomen om de bevindingen, voorlopige conclusies en aanbevelingen te bediscussiëren. Met behulp van de discussie met de klankbordgroep en de feedback van de ambtelijke begeleidingsgroep hebben we op basis van de resultaten van het onderzoek aanbevelingen geformuleerd die aansluiten bij de dagelijkse praktijk van beleidsmakers.

4

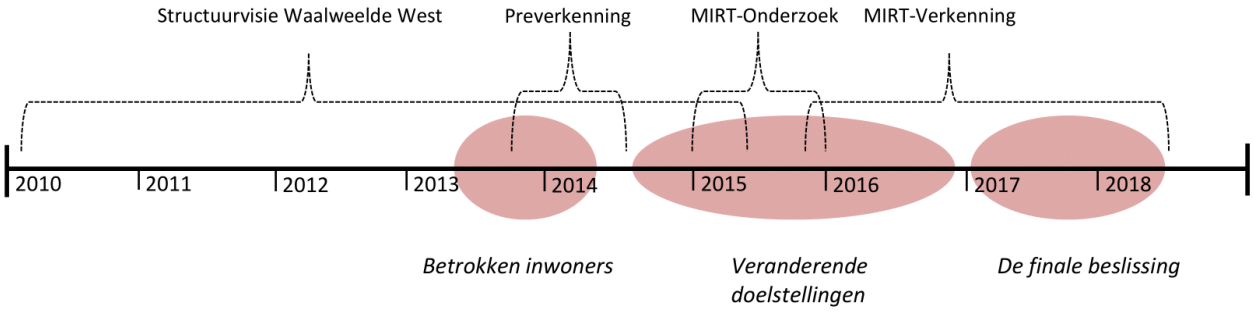
Resultaten

4. Resultaten

Introductie

In het communicatie- en participatieproces van de MIRT-verkenning Varik-Heesselt hebben we drie momenten geïdentificeerd waarop het proces van richting is veranderd. Zoals beschreven in ons theoretisch kader en methodologische hoofdstuk zijn deze momenten het resultaat van een opeenstapeling van gebeurtenissen op een bepaald moment, die uiteindelijk voor een omslag hebben gezorgd in het verdere verloop van het proces.

We beschrijven de ontwikkeling die tot deze kantelpunten hebben geleid in drie delen. Aan het begin van ieder deel wordt door middel van een tijdlijn de belangrijkste formele communicatie- en participatiemomenten en externe invloeden op deze momenten weergegeven. Elke paragraaf begint met een korte beschrijving van het formele proces waarna we de resultaten chronologisch bespreken aan de hand van illustrerende quotes van respondenten. We sluiten elke paragraaf af met een samenvatting. Figuur 5 geeft de drie kantelmomenten weer die wij hebben geïdentificeerd, momenten waarop het proces een nieuwe fase in is gegaan.



Figuur 5. Overzicht kantelmomenten

Het eerste kantelmoment vindt plaats na de zomer van 2013. Het communicatie- en participatieproces wordt in deze periode opgestart waarbij een klankbordgroep wordt opgericht en inwoners zich organiseren met de oprichting van vereniging Waalzinnig.

Het tweede kantelmoment staat in het teken van de aanloop naar de start van de MIRT-verkenning Varik-Heesselt en de m.e.r. procedure. Een ingediende motie in de Tweede kamer en de veranderende hoofddoelstelling in de MIRT-verkenningsfase zorgen voor een nieuwe wending in het participatieproces.

Het derde kantelmoment komt tot stand in de eindfase van de MIRT-verkenning. De minister van Infrastructuur en Waterstaat neemt de finale beslissing over welke voorkeursalternatief verder uitgewerkt gaat worden.

4.1. Betrokken inwoners

In september 2013 wordt het plan voor een hoogwatergeul bij de dorpen Varik en Heesselt, als onderdeel van de intergemeentelijke en provinciale structuurvisie WaalWeelde West, ter visie gelegd:

> *"Tussen de kernen Varik en Heesselt is van de Stiftsche Uiterwaarden naar de Heesseltsche Uiterwaarden een bypass in het binnendijks gebied voorzien. De aanleg van deze bypass is cruciaal voor het slagen van de strategie die is gericht op oplossing van de hoogwaterproblematiek door meer ruimte voor de rivier te creëren.* (WaalWeelde, 2013)

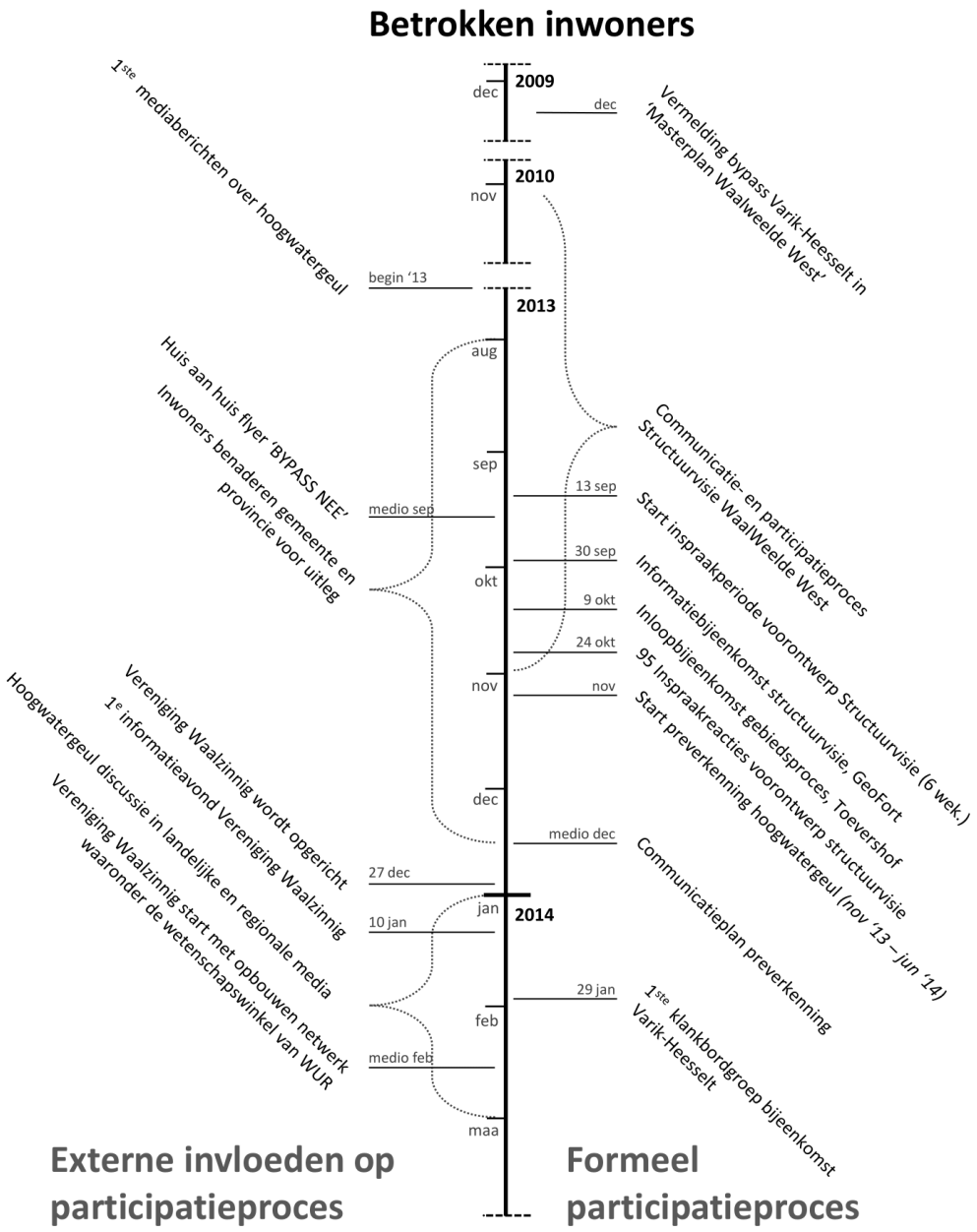
In dezelfde periode zijn provincies en gemeenten rondom de Waal ook de voorkeursstrategie Waal-Merwedes aan het opstellen met een visie op de invulling van de lange termijnopgave voor de hoogwaterveiligheid voor de Waal. Onderdeel van het Deltaprogramma Rivieren. De rivierkundige maatregelen binnen de structuurvisie vormt onder andere de input voor de voorkeursstrategie die op zijn buurt een bijdrage levert aan het Regioproces van het Deltaprogramma Rivieren (WaalWeelde West, 2013a). Begin 2013 zijn de provincie Gelderland en de gemeente Neerijnen gestart met het opstellen van een gebiedsuitwerking 'Gebiedsontwikkeling hoogwatergeul Varik-Heesselt' waarin zij aangeven door middel van co-creatie met omwonenden en andere belanghebbenden te gaan samenwerken.

Betrokken gemeenten en de provincie Gelderland organiseren vervolgens in september en oktober 2013 informatiebijeenkomsten om inwoners actief te informeren over de hoogwatergeul vanwege de grote impact van een dergelijke maatregel in de omgeving. Gemeente Neerijnen en provincie Gelderland organiseren daarnaast een extra inloopbijeenkomst voor de inwoners van Varik en Heesselt en omliggende dorpen om hen te informeren over de structuurvisie en de start van het gebiedsproces c.q. participatieproces:

> *"De gemeente Neerijnen en de provincie Gelderland willen goed voorbereid zijn en een 'eigen verhaal' hebben als de hoogwatergeul er komt om te zorgen dat deze goed in het gebied past. Dat willen zij niet vanuit het gemeentehuis en het provinciehuis bedenken, maar nadrukkelijk samen met de inwoners van het gebied. Waar kan de geul het beste komen? Waar juist niet? En hoe kan hij er het beste uitzien? Misschien hebt u ideeën over mogelijkheden die de aanleg van een hoogwatergeul biedt voor recreatie, natuur of anderszins."* (informatiebrochure WaalWeelde West, 2013b)

In het voorjaar van 2014 willen de gemeente Neerijnen en provincie Gelderland mensen bij elkaar brengen en een week lang open huis houden in het gebied. Een programma met genodigden vanuit de bevolking, overheid, markt en wetenschap moet resulteren in een inspiratieboek en in allianties van partijen die een rol kunnen spelen bij de verdere uitwerking (WaalWeelde West, 2013b).

De inloopbijeenkomsten en bovenstaande mededeling in de informatiebrochure, die wordt verspreid onder inwoners, kunnen er echter niet voor zorgen dat reeds ontstane onrust en weerstand onder inwoners wordt weggenomen. Het actief betrekken van inwoners, middels een inspiratieweek in Varik, die gepland staat in het voorjaar van 2014 wordt door gemeente en provincie naar voren getrokken door eind 2013 inwoners actief te betrekken in een klankbordgroep. De onrust en onvrede leiden er toe dat een groep inwoners zich eveneens organiseren in vereniging Waalzinnig met als doel gezamenlijk te strijden tegen het plan voor een hoogwatergeul. Figuur 6 geeft de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen weer die hebben geleid tot de oprichting van Waalzinnig waarmee het participatieproces een nieuwe wending krijgt.



Figuur 6. Tijdlijn 'Betrokken inwoners'

De vermeende komst van een hoogwatergeul

Aan het einde van de zomer 2013 is de mogelijke komst van een hoogwatergeul tussen de Gelderse dorpen Varik, Heesselt en Ophemert hét gespreksonderwerp onder de inwoners van de desbetreffende dorpen. Voordat de eerste inloopbijeenkomsten plaatsvinden wordt reeds uitvoerig bericht over het voorgenomen plan in de media.

Nieuwsblad Geldermalsen d.d. 19-9-2013

Kans op bypass Varik groot

NEERIJNEN – De kans dat Varik en Heesselt op een eiland komen te liggen als gevolg van een ingreep in het stroomgebied van de Waal is groot. Dat verklaarde wethouder Teus Kool (SGP) vorige week tegenover de commissie Ruimte.

Er zijn plannen om de Waaldijk aan de oostkant van de twee dorpen door te prikken en de zogeheten bypass dwars door de twee dorpen stroomafwaarts weer aan te laten takken op de Waal. Door deze maatregel kunnen de stroomopwaarts gelegen uiterwaarden bij hoge waterstanden meer rivierwater laten afvloeien. Als er geen bypass komt, is het alternatief om de hele dijk tot aan Millingen aan den Rijn met tachtig centimeter te verhogen en zes meter te verbreden. Die operatie is veel kostbaarder en daarom lijkt de bypass een logisch alternatief, zei Kool. De plannen maken deel uit van het project Waalweelde-West om het complete stroomgebied van de Waal te verbreden. Verwachting is dat de Deltacommissie de overheid hierover eind 2014 definitief adviseert.

De wethouder is al met de provincie in gesprek over de gevolgen van de omleiding. Hij zou de toezegging hebben gekregen dat Varik en Heesselt in ruil voor de ingreep een gebiedsontwikkeling tegemoet kunnen zien die een economische impuls inhoudt. Eind dit jaar gaan twee afgevaardigden van de provincie de dorpen in om wensen en ideeën te inventariseren. Gebiedsontwikkeling is volgens Kool veel interessanter dan een “kale” schadevergoeding.

Kool hoopt dat een besluit over de bypass zo snel mogelijk wordt genomen en dat de eventuele werkzaamheden uiterlijk 2020 aanvangen. Dat is volgens hem beter dan dat er tot 2025 met een besluit wordt gewacht en de gemeente tot 2025 'om zich heen koekeloert'. ,,Ik wil de onduidelijkheid zo kort mogelijk houden”, aldus de wethouder.

In de dorpen is grote onrust over de plannen, zei burgercommissielid Adri van der Geijn (VVD). De mogelijkheid dat de begraafplaats langs de Weiweg in de toekomst op een eilandje is gesitueerd, ligt gevoelig. Verder zouden er kaarten in omloop zijn waarop de Achterstraat als gevolg van de plannen is 'weggevaagd'. ,,Bij veel inwoners ontstaat de indruk dat hun woning binnen twintig jaar op een eiland komt te liggen”, aldus Van der Geijn. Volgens Kool is met een grove stift de nieuwe groenblauwe rivier op de kaart geschetst. Wat er met de Achterstraat staat te gebeuren is nog lang niet zeker: ,,Kostentechnisch zou ik de Achterstraat juist willen behouden.” De plannen worden maandag 30 september toegelicht in GeoFort in Herwijnen.

Het nieuwsartikel verschijnt in het plaatselijke nieuwsblad in september 2013 naar aanleiding van de uitnodiging die inwoners ontvangen voor een informatieavond over structuurvisie WaalWeelde-West. In reactie op het artikel wordt over de mogelijke komst van een eventuele hoogwatergeul op verschillende manieren gesproken. Sommige mensen noemen de geul een *logisch alternatief* waarbij de *gebiedsontwikkeling* een *economische impuls* met zich meebrengt. Zo brengt een respondent in een interview naar voren:

> *"Dit gebied is laat ik het effe botweg zeggen, versleten. Het moet gewoon opgefrist worden."* (Overheid)

Anderen benadrukken de impact van de hoogwatergeul op de begraafplaats, de Achterstraat en het feit dat de leefomgeving van inwoners zal veranderen in een eiland. Men spreekt over huizen en straten die worden *weggevaagd*.

Naast nieuwsberichten over de hoogwatergeul vinden inwoners informatie over de hoogwatergeul op het internet:

> *"…snuffelde ik nogal eens vaker op het internet. Dus op een gegeven moment zag ik daar staan: Bij Varik-Heesselt een geul gepland. Ik zag een tekening met een geul zo. (…) dat was nog ergens van één of andere site van Rijkswaterstaat geloof ik. Maar heel toevallig want het was een document dat nog niet geschikt was voor publicatie."*

Deze informatie verspreidt zich als een lopend vuurtje onder de inwoners:

> *"Ik zette dat op de site [Varik.nl]. Nou toen barste de bom wel los! Toen was het van: He wat?!?!? Mijn huis.... Toen stond er zo'n figuratieve geul getekend en de mensen zeiden hier: die gaat dwars door mijn woning! (…) Het speelde gelijk. Want als de een het heeft gezien wordt het gelijk doorgegeven: Heb je dat gezien op de site? Nou ja goed, zo ging dat. En ik was net die dag dat ik het op de site zette 's avonds naar een verjaardag bij iemand in het dorp en ik zeg: nou jouw huis staat mooi midden in een geul gepland. Wat ?!?!?! En er werd gelijk gekeken....."* (Inwoner)

Kortom, op basis van informatie uit de media komen verhalen over een eventuele hoogwatergeul op gang. Er ontstaat commotie omdat de meningen over een hoogwatergeul als hoogwaterveiligheidsmaatregel vrijwel meteen verdeeld zijn. Frames en verhalen over de komst van de hoogwatergeul gaan uiteenlopen en een eigen leven leiden in gesprekken tussen inwoners.

Inwoners protesteren

De verhalen over de mogelijkheid van een hoogwatergeul en de gevolgen daarvan maken dat inwoners actie gaan ondernemen. Een groep inwoners verspreidt huis aan huis een flyer met de titel "Varik en Heesselt op een eiland? BYPASS NEE!" (Figuur 7). In deze flyer wordt de hoogwatergeul met krachtige formuleringen neergesabeld. Bovendien worden inwoners, via een bon onderaan de

flyer, gevraagd kenbaar te maken dat ze tegen de hoogwatergeul zijn. Een derde van de inwoners vult de bon in waarna de ingediende bonnen als petitie wordt aangeboden aan gemeente Neerijnen en provincie Gelderland tijdens de extra ingelaste inloopbijeenkomst in het dorpshuis Toevershof te Varik.

VARIK EN HEESSELT OP EEN EILAND?

BYPASS NEE!

BREEDTE GEUL 500 MTR!

BEGRAAF -PLAATS

Hebt u ideeën of wilt u actief meedoen? Meldt u aan bij varikheesselt.geen.eiland@gmail.com

Blijf op de hoogte en volg het laatste nieuws op www.varik.nl Hier vind u ook dit formulier.

ALS GEMEENTE EN PROVINCIE HUN ZIN KRIJGEN,
KOMEN VARIK EN HEESSELT OP EEN EILAND TE LIGGEN,
OMRINGD DOOR DIJKEN VAN MEER DAN 6 METER HOOG!
WIJ ZIEN DAT HELEMAAL NIET ZITTEN OMDAT:

- BADKUIP VAN MEER DAN 6 METER DIEP
- VAKER EVACUATIE BIJ HOOGWATER
- BEGRAAFPLAATS MIDDEN IN HET WATER
- ONTSLUITING DORPEN DOOR 2 BRUGGEN VAN 600 MTR.
- HOE GA JE NAAR SCHOOL OF NAAR JE WERK
- WAARDEVERMINDERING VAN UW WONING
- BEREIKBAARHEID BRENGT BEDRIJVEN IN GEVAAR
- VERLIES VAN GROND VAN BOERENBEDRIJVEN
- PROBLEMEN DOOR KWELWATER ONVOORSPELBAAR

KOM OOK NAAR DE INLOOPMIDDAG EN -AVOND IN 'T TOEVERSHOF
SPECIAAL VOOR DE BEWONERS VAN VARIK EN HEESSELT
WOENSDAG 9 OKTOBER: 15.30 uur -17.00 uur en 19.00 uur - 21.30 uur
WAAR WIJ UW STEM LATEN HOREN DOOR DEZE PETITIE AAN TE BIEDEN

KNIP DE BON UIT EN LAAT UW STEM HOREN, MAAR REAGEER SNEL!
LEVER DEZE INGEVULD IN, IN DE DOOS BIJ DE ONDERSTAANDE ADRESSEN;
SUPERRR IN VARIK OF GERESTRAAT 42 IN HEESSELT VÓÓR A.S. WOENSDAG

(X) IK BEN TEGEN DE BYPASS

EN WIL DAT DE OVERHEID ANDERE OPLOSSINGEN
ZOEKT VOOR HET HOOGWATER PROBLEEM

Ik ben een inwoner van: Varik / Heesselt Postcode: ..... Huisnr.: .....

Aantal gezinsleden: ..... Aantal volwassenen: ..... Kinderen: .....

petitie van de bewoners in Varik en Heesselt BYPASS NEE, oktober 2013

Figuur 7. Flyer inwoners 'BYPASS NEE!" huis aan huis verspreid in Varik en Heesselt.

In de flyer worden gemeente en provincie geframed als voorstanders van de hoogwatergeul ('*als gemeente en provincie hun zin krijgen')*. Vanwege de vele negatieve gevolgen van de geul die worden opgesomd worden de inwoners geframed als slachtoffers. Het resultaat is dat overheden als tegenstanders worden neergezet waartegen gezamenlijk opgetreden moet worden.

Volgens de initiatiefnemers van de flyer heeft een derde van de inwoners de bon ingeleverd (Vereniging Waalzinnig, 2014). Een ruime meerderheid heeft dus niet de behoefte gehad om te

reageren. Op het forum van de dorpswebsite van Varik en Heesselt 'www.varik.nl' ontstaat er discussie tussen inwoners:

> *"Misschien moeten mensen die tegen zijn eerst eens naar die bijeenkomst gaan, i.p.v. direct een flyer vol negativiteit te verspreiden. Maar ik heb wel vaker gemerkt dat mensen hier in de dorpen te snel hun mening klaar hebben en zich als een stelletje meeloop schapen gedragen."* ("Forum www.varik.nl," 2013)

Er zijn ook inwoners die een meer afwachtende houding aannemen en de positieve kanten van de hoogwatergeul, zoals de bijkomende gebiedsontwikkeling, verwelkomen. Als kritiek op de negatieve stijl van de flyer oppert een inwoner het idee om ook een bon te maken waarin inwoners zich vóór de hoogwatergeul kunnen uitspreken. Dit blijft echter bij een suggestie.

De flyer, de discussie op het forum en de interviews laten zien dat gesprekken tussen inwoners plaatsvinden nog voordat de formele participatie tussen overheden en inwoners van start gaat. Ook worden de verschillen onder de inwoners zichtbaar: er zijn protesterende inwoners die direct gerichte acties ondernemen en er zijn inwoners die een meer afwachtende rol innemen en graag de interactie met de overheid afwachten.

Inloop en inspraak nemen onvrede en onrust niet weg

De eerste berichten, gesprekken en protesten dragen bij aan een groeiende onrust en onduidelijkheid bij inwoners. Ze benaderen de gemeente Neerijnen en de provincie Gelderland om persoonlijk uitleg te krijgen over de hoogwatergeul. Gemeente en provincie reageren direct: ze gaan bij deze inwoners op bezoek en sturen een brief naar alle inwoners van Varik, Heesselt, Ophemert en Opijnen.

> *"Bij een grote groep bewoners en overige belanghebbenden in het gebied is veel onduidelijkheid ontstaan. Dit is voor de provincie en gemeente reden om de dorpen Varik en Heesselt en het bijbehorende buitengebied, een extra inloopmiddag en -avond te organiseren. (…) De inloopmiddag en -avond staan in het teken van de Hoogwatergeul Varik-Heesselt en zijn daarmee een aanvulling op de reeds geplande inloopavonden voor de structuurvisie WaalWeelde West."* (Gemeente Neerijnen, 2013)

De gemeente Neerijnen en provincie Gelderland voelen aan dat een extra bijeenkomst specifiek voor inwoners in het gebied rondom de hoogwatergeul gewenst is voorafgaand aan de eerste bijeenkomst over de structuurvisie.

De eerste informatiebijeenkomst in het Geofort in Herwijnen wordt volgens respondenten door veel inwoners negatief ervaren. In interviews, nieuwsberichten en forums geven inwoners aan dat zij te laat zijn geïnformeerd en dat de plannen voor een hoogwatergeul worden gepresenteerd als een oplossing voor een probleem dat nog niet is besproken:

> *“Ik stoor me eraan hoe gemakkelijk afgelopen week de gemeente het geheel presenteerde: het was een voldongen feit, je kon beter meewerken, en met de extra gebiedsontwikkeling konden we alleen maar blij zijn.”* (inwoner op forum www.Varik.nl).

Inwoners, waaronder een deel van onze respondenten, voelen zich overvallen, onder meer door een luchtfoto die wordt gepresenteerd waarop de geul was ingetekend:

> “*Ik denk verrek, daar zitten wij ook in!”* (Inwoner)

De hoogwatergeul als mogelijke maatregel wordt opgevat als een definitief iets: het staat immers al op papier. Het gevolg is dat sommige inwoners hierdoor anders tegen de hoogwatergeul aan gaan kijken:

> *“Na de bijeenkomst in het Geofort ben ik in ieder geval van kritisch positief geswitcht naar kritisch negatief tegen de plannen.”* (“Forum www.varik.nl,” 2013).

De intentie van de overheden om inwoners tijdens de geplande bijeenkomst goed te informeren en met hen in gesprek gedaan wordt in twijfel getrokken. Zo wordt niet in dank afgenomen dat de bijeenkomst op 25 km afstand van de gemeente Neerijnen plaatsvindt:

> *“Ik vind het allemaal smoesjes. Er was vast wel iets dichterbij te vinden.”* (Inwoner)

Een respondent van de overheid kan zich niet vinden in deze kritiek. Er wordt geconstateerd dat het streven om transparant te zijn een tegenovergesteld effect lijkt te hebben:

> *“En naderhand krijg je terug van: Ja toen in dat Geofort wordt er over ons besloten en wij zijn er niet bij betrokken! Ik denk van oh God, snap je niet dat de overheid ook tijd nodig heeft om met elkaar na te denken wat de goede oplossingsrichtingen zijn en dat dat normaal niet gecommuniceerd wordt maar nu juist het idee was van: hee, we betrekken jullie erbij en laten ook zien wat eruit is gekomen, in de zin van transparantie. En dan werkt het ineens als een boemerang tegen je. Dan ga je bijna denken van had ik het maar niet verteld dan had niemand het geweten en nu werkt het nog eerder..., terwijl je eigenlijk open wil zijn werkt het tegen je.”* (Overheid)

Een andere respondent van de overheid herkent het gevoel van inwoners dat overheden een voorkeur zouden hebben voor de hoogwatergeul:

> *“Dus het leek al redelijk bepaald, zeg maar, dus daar stonden wij als overheid al met 1-0 achter, dat men al dacht van, ja leuk en aardig maar hij staat hier op de kaart.”* (Overheid)

Zo doelt de respondent in de eerste quote op de communicatie- en participatiemomenten die sinds 2010 in het kader van structuurvisie WaalWeelde West zijn georganiseerd. Er hebben toen workshops en drie informatiebijeenkomsten plaatsgevonden en via social media en nieuwsbrieven is er regelmatig gecommuniceerd met inwoners over de structuurvisie. Daarnaast heeft de

bewonersgroep 'Verrekijkers' (bestaande uit enkele inwoners van de gemeente Lingewaal, Maasdriel, Neerijnen en Zaltbommel) sinds 2009 "*mee kunnen doen en denken"* bij de te nemen stappen in het opstellen van de structuurvisie (WaalWeelde, 2013). De respondent van de tweede quote begrijpt dat de ophef die rondom de hoogwatergeul is ontstaan, maakt dat de relatie tussen overheid en inwoners op scherp staat (*1-0 achter*).

Twee weken later wordt vanwege de ontstane onrust een extra inloopbijeenkomst gehouden in Toevershof. Inwoners kunnen 's middags en 's avonds binnenlopen. Er liggen kaarten en informatiebrochures op tafels klaar, aan de muur hangen luchtfoto's en informatieposters. Mensen kunnen een reactie achterlaten op een 'brownpaper'. In de informatiebrochure zijn enkele veel gestelde vragen over de structuurvisie opgenomen en beantwoord. Wanneer inwoners aanvullende vragen hebben, staan er ruim 20 medewerkers klaar van gemeente Neerijnen, provincie Gelderland, Deltaprogramma Rivieren en Rijkswaterstaat (*Briefing medewerkers Inloopavond Structuurvisie WaalWeelde West*, 2013). Ongeveer 200 inwoners worden verwacht en medewerkers worden van te voren uitvoerig gebriefd om de bijeenkomst in goede banen te leiden.

300 inwoners bezoeken de bijeenkomst:

> *"Toen realiseerden we ons ook dat dit wel een dingetje was. (…) Het verbaasde ons dat het zo leefde in dat gebied. We realiseerden ons op dat moment dat we de mensen ook heel serieus moesten nemen."* (Overheid)

De inwoners gaan met bestuurders in gesprek. Het werd volgens respondenten soms heel heftig in het volle en kleine zaaltje:

> "*daar gingen mensen echt schreeuwen en zo…"* (Inwoner)

In de interviews worden verhalen gedeeld over de bijeenkomst. Zo vertelt een van de geïnterviewde inwoners dat hij op de bijeenkomst aangeeft dat hij niet blij is met het idee van een hoogwatergeul, waarop hij vervolgens van een van de overheden de reactie krijgt:

> *"[Inwoner herhaalt de reactie van een van de overheden]: Nou het is een fantastisch idee, het wordt allemaal stukken beter en ik snap niet dat je het niet leuk vindt."* (Inwoner)

Het is duidelijk dat deze ervaring het gevoel van onvrede bij deze persoon niet heeft kunnen wegnemen. Een andere respondent geeft aan dat de extra inloopbijeenkomst in Toevershof is bedoeld om de *kou even uit de lucht te halen,* de omgeving te *sussen* en om bepaalde verhalen te *ontkrachten,* bijvoorbeeld dat er al een beslissing zou zijn genomen.

Twee weken na de bijeenkomst in Toevershof loopt de inspraakperiode van de voorontwerp-structuurvisie ten einde. In de 95 inspraakreacties wordt vooral het gebrek aan communiceren door de overheden aangehaald. De overheden komen in een reactienota met hun antwoorden waarin ze duidelijk maken dat zij het niet eens zijn met de inwoners:

> *"De communicatie is volgens de betrokken overheden dan ook voldoende duidelijk en zorgvuldig verlopen. Om iedereen zo goed mogelijk te informeren is bovendien op 9 oktober 2013 een inloopavond georganiseerd voor alle inwoners van Heesselt, Varik en omgeving. Op deze avond is iedereen uitgenodigd om mee te denken over een nadere invulling van de plannen. Met deze communicatiemomenten zijn de samenwerkende overheden van mening dat er voldoende mogelijkheden zijn om een reactie te geven."* (GS Gelderland, B&W Lingewaal, B&W Maasdriel, B&W Neerijnen, & B&W Zaltbommel, 2013)

De interviews laten zien dat intenties van de overheden niet overeenkomen met de wijze waarop de inspraakmogelijkheden door inwoners zijn opgevat. Overheden zijn er niet in geslaagd om gedurende de inspraakperiode een brug te slaan tussen hun eigen bedoelingen en het gevoel en de verwachtingen van inmiddels kritische inwoners. De onvrede en onrust worden niet weggenomen, maar eerder versterkt in de verhalen die inwoners met elkaar delen over vermeende voorkeuren en gevolgen daarvan. Hiermee lijkt de conversatie tussen overheid en inwoners zich te ontwikkelen in de richting van een discussie waarin beide partijen de ander zou willen overtuigen van hun eigen gelijk.

Preverkenning met klankbordgroep

Onzekerheden over eventuele onteigening, evacuatie, waardevermindering van woningen, kwelwater en schadevergoedingen worden tijdens de eerste inloopbijeenkomsten niet weggenomen. Enkele inwoners besluiten om samen met 18 andere inwoners in de buurt een gezamenlijke brief te schrijven waarin ze een alternatief voorstellen waar zij wel mee zouden kunnen leven. Begeleid door een persoonlijke foto stellen deze inwoners zich in de brief één voor één voor aan de gemeente Neerijnen en provincie Gelderland.

De inwoners worden vervolgens uitgenodigd voor een gesprek op het gemeentehuis waarbij de projectleider van de provincie en de omgevingsmanager van de gemeente kenbaar maken een klankbordgroep op te gaan richten:

> "*We praten nu met zoveel mensen zo af en toe aan tafel, is het niet handiger om, omdat er steeds dezelfde vragen zijn om gewoon een groepje te formeren en daar gewoon die vragen op te halen en die proberen te beantwoorden?"* (Overheid)

Inwoners vinden dat ze meer te zeggen moeten hebben in het proces. Zo stemmen gemeente en provincie in om het aantal inwoners in de klankbordgroep, dat direct getroffen zouden worden door de hoogwatergeul, uit te breiden van in eerste instantie vier naar uiteindelijk acht inwoners.

Op verzoek van de gemeente en de provincie hebben uiteindelijk een 20-tal belanghebbenden en inwoners uit het plangebied zich verenigd in de klankbordgroep. Naast inwoners die in het geulgebied wonen zijn er inwoners geselecteerd op basis van bijvoorbeeld hun netwerk in de lokale landbouw of vanwege hun culturele en maatschappelijk betrokkenheid. Anderen hadden reeds contact gezocht met de gemeente over de plannen aangezien zij direct getroffen zouden worden

door de hoogwatergeul. Zij worden om die reden uitgenodigd. De klankbordgroepleden vertegenwoordigen geen formele achterban, maar koppelen wel informeel terug naar hun eigen omgeving.

De focus van de klankbordgroep ligt op de werking en de inpassing van de geul in het gebied:

> *"In de klankbordgroep is ruimte voor kritische vragen over de hoogwatergeul. Maar ook voor het uiten van zorgen, ideeën en suggesties. Is de geul bijvoorbeeld wel nodig? Zijn er ook andere mogelijkheden? Ook vrezen bewoners dat de dorpen Varik en Heesselt na de aanleg van de geul op een eiland komen te liggen. Is in het geval van een geul wel zeker dat de dorpen ook bij extreem hoogwater altijd veilig en goed bereikbaar blijven?*" (Antea Group, Gemeente Neerijnen, Provincie Gelderland, & Waterschap Rivierenland, 2014)

Overheden geven aan dat het niet de bedoeling is dat de klankbordgroep plannen gaat maken of beslissingen gaat nemen. In termen van participatiestijlen wordt voorgesteld om de leden van de klankbordgroep te consulteren, maar hen geen beslissingsbevoegdheid te geven. De aanleg van een hoogwatergeul raakt hen persoonlijk en dat maakt het lastig om objectief mee te denken. Bij wijze van tegenprestatie krijgen ze volledige openheid van zaken over de mogelijke ligging, werking en inrichting van een hoogwatergeul (nieuwsartikel Koenraadt & Klerkcx, 2014).

De klankbordgroep is tot het einde van de preverkenning in juni 2014 drie keer bij elkaar gekomen. Professionals praten de leden bij over onder andere rivierkundige effecten (Antea Group et al., 2014). Om de leden een beeld te geven van wat een hoogwatergeul kan betekenen voor een gebied zijn ze bovendien op excursie geweest naar de nevengeul in Veur-Lent bij Nijmegen en de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld bij Heerde (HKV Lijn in water, Stroming, & Antea Group, 2014).

Naast het oprichten van een klankbordgroep is een ingenieursbureau in opdracht van de overheden gestart met een preverkenning. De inbreng van de klankbordgroepleden wordt benut om nieuwe inzichten te vergaren en om oplossingsrichtingen te verkennen, die helpen bij de verdere uitwerking van de hoogwatergeul in de preverkenning:

> *"Waar kan de geul lopen? Bij welke lengte, breedte en diepte verlaagt de waterstand op de Waal voldoende om de veiligheid te waarborgen? Wat vinden belanghebbenden belangrijk om te behouden? Met welk tracé lukt dat? Hoe kan een geul er straks uitzien en welke vorm en inrichting past daarbij? Ook onderzochten deskundigen hoogwatergeulen elders en keken zij naar de gevolgen voor wonen, landbouw, natuur en recreatie."* (Antea Group et al., 2014)

De voorzitter van de klankbordgroep, oud-burgemeester Marianne Kallen-Morren, koppelt de input van de inwoners terug aan de bestuurlijke begeleidingsgroep die in een later stadium overgaat in de Stuurgroep.

Tijdens de inrichting van een klankbordgroep en het opstarten van de preverkenning zijn de provincie en gemeente een communicatieplan aan het opstellen. In december 2013 is dit plan

voltooid. Het communicatie- en participatieplan krijgt niet veel aandacht in de interviews. Respondenten geven aan dat het opstarten van het communicatie- en participatieproces vooral veel maatwerk is: continu wordt afgestemd met de omgeving en haar inwoners.

Met het vroegtijdig opstarten van een preverkenning en klankbordgroep willen overheden de onzekerheid in het gebied zo snel mogelijk verminderen en niet afwachten op de Deltabeslissing rondom rivierverruiming (Koenraadt & Klerkcx, 2014). Was men aanvankelijk van plan inwoners ergens halverwege 2014 intensief te betrekken bij het participatieproces, vanwege de onrust en onvrede die in het gebied is ontstaan heeft men besloten tot vroegtijdig een preverkenning en klankbordgroep op te starten.

Oprichting vereniging Waalzinnig

Ondertussen begint de weerstand tegen de komst van de hoogwatergeul een formeler karakter te krijgen. Met de gedachte *"je moet sterk staan*, *in je eentje kan je helemaal niets"* en "*een groepje dat elkaar kan vertrouwen met meerdere expertises"* wordt vereniging Waalzinnig opgericht door een groep inwoners dat strijdt voor "Géén kanaal langs de Waal":

> *"Als je dus een vereniging hebt dan is dat veel makkelijker allemaal en je wordt ook veel serieuzer genomen in het algemeen."* (Inwoner)

Begin januari 2014, in de periode waarin ook de klankbordgroep voor het eerst bij elkaar komt, organiseert vereniging Waalzinnig haar eerste eigen bijeenkomst in Toevershof voor dorpsgenoten met onder andere een uitnodiging om lid te worden:

> *"Des te meer mensen lid worden van onze vereniging des te meer invloed wij kunnen uitoefenen bij de besluitvorming, wij hopen dus op uw komst."* (Vereniging Waalzinnig, 2014)

De oprichting van Waalzinnig brengt het participatieproces in een nieuwe fase. Mensen kunnen terecht op de website van de vereniging voor meer informatie. In plaats van een inclusief *open en transparant* participatieproces van de overheid, lijkt een strijd te ontstaan tussen een deel van de inwoners die zich tegen een hoogwatergeul keren en daarmee tegen de overheid. Afgezien van de drukbezochte informatieavond in Toevershof nemen de meeste van de 1100 inwoners van Varik, Heesselt een afwachtende houding aan.

Conclusie

Samengevat kenmerkt de beginfase zich door ongecontroleerde berichtgeving in de media op basis waarvan verhalen ontstaan waarin uiteenlopende verwachtingen en inzichten over zowel de plannen als de communicatie en participatie daarover worden geëxpliciteerd en versterkt. De verhalen verspreiden zich razendsnel en worden versterkt in gesprekken tussen mensen die het met elkaar eens zijn. Zo wordt een wij (gedupeerden) – versus zij (de overheid) verhouding gecreëerd, nog voordat de eerste bijeenkomsten plaatsvinden. Pogingen van de overheid om de ontstane

onvrede en onrust weg te nemen leveren niet het gewenste resultaat op. Een deel van de inwoners besluit zich te organiseren en over te gaan tot actie. Andere inwoners hebben minder uitgesproken meningen en geven aan in gesprek te willen blijven met de overheid. Alles bij elkaar laat de beginfase zien dat betrokkenheid bij inwoners groot is en dat de intenties en activiteiten van de overheid niet hebben kunnen voorkomen dat kritische inwoners zich afzetten tegen de overheid en besluiten tot de oprichting van de vereniging Waalzinnig.

4.2 Veranderende doelstellingen

In het vorige hoofdstuk beschreven we de start van het participatieproces tot het moment dat vereniging Waalzinnig werd opgericht en de eerste bijeenkomsten met de klankborgroep plaatsvonden. Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkelingen in het proces tot aan het moment dat de waterveiligheidsdoelstellingen van de MIRT-verkenning veranderen.

MIRT-spelregelkader

MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport en omvat een systematiek voor de planvorming, de besluitvorming en de financiering van projecten van het Ministerie van I&M. De MIRT-systematiek doorloopt vier fasen: een onderzoek dat aanleiding geeft tot een startbeslissing (MIRT1), een verkenning die leidt tot een voorkeursbeslissing (MIRT2), een planstudie die resulteert in een projectbeslissing (MIRT3) en de uitvoering die uitmondt in een opleveringsbeslissing (MIRT4). De kern van een MIRT-traject is trechteren: breed beginnen en via transparante keuzen toewerken naar een concreet, uitvoerbaar project (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2017).

Kort na de afsluiting van de preverkenning en de eerste onderzoeksfase (MIRT1) wordt het Deltaprogramma 2015 bekend gemaakt. Daarin staat dat overheden gaan toewerken naar een officiële MIRT-verkenning voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt. Enkele maanden na het besluit voor een MIRT-verkenning start waterschap Rivierenland begin 2015 in het gebied met een ander verkenningsproject voor het versterken van de dijken tussen Tiel en Waardenburg. Deze dijkversterking is als HWBP programma onderdeel van het Deltaplan Waterveiligheid. Zie figuur 4 op pagina 21 voor het plangebied waarop zowel het dijktraject als de beoogde hoogwatergeul staan aangegeven.

Om actief met inwoners in gesprek te gaan over de dijkversterking wordt klankbordgroep Tiel-Waardenburg opgericht waarin dijkbewoners plaatsnemen.

> *Opmerking: In ons onderzoek spreken wij regelmatig over 'de klankbordgroep'. Om verwarring met klankbordgroep Tiel-Waardenburg te voorkomen bedoelen wij met 'de*

klankbordgroep' de groep inwoners en belanghebbenden uit Varik, Heesselt en Ophemert die sinds 2013 onderdeel uitmaken van klankbordgroep Varik-Heesselt.

Eind 2015 valt in de zogenoemde BO-MIRT (Bestuurlijk Overleg) de definitieve beslissing om met de MIRT-verkenning te starten. Deze gaat in mei 2016 van start. Omdat beide verkenningen, rivierverruiming in de MIRT-verkenning en dijkversterking als onderdeel van HWBP, op elkaar van invloed zijn besluiten de betrokken overheden om de twee onderzoeken naar waterveiligheidsmaatregelen uit te laten monden in één voorkeursalternatief en hierover één geïntegreerd besluit te nemen (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, Gemeente Neerijnen, Gemeente Tiel, & Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Dijkversterking staat onder leiding van waterschap Rivierenland, rivierverruiming onder leiding van provincie Gelderland.

Naast rivierverruiming en dijkversterking wordt een derde spoor opgezet. Dit omvat een gebiedsvisie waarmee ontwikkelperspectieven in beeld worden gebracht voor de 'dorpspolder' die ontstaat in geval gekozen gaat worden voor een hoogwatergeul. Met een belevingswaardeonderzoek zijn verhalen en emoties van inwoners uit het gebied vastgelegd om ontwikkelingsmogelijkheden in kaart te brengen. In opdracht van het projectteam gaan onderzoekers met een oude SRV wagen alle straten van Varik en Heesselt af om 420 inwoners op een journalistieke wijze te interviewen. De gebiedsvisie is opgesteld door gemeente Neerijnen en informatie hieruit wordt uitgewisseld met het projectteam van de MIRT-verkenning. Provincie Gelderland heeft geld beschikbaar gemaakt voor gebiedsontwikkeling wanneer een hoogwatergeul aangelegd wordt.

Voor de MIRT-verkenning richten overheden bovendien een projectlocatie in, Atelier Varik. De grote impact van de plannen in het gebied vraagt om direct contact met bewoners, ondernemers, gebruikers en maatschappelijke organisaties (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, et al., 2016). Tegelijkertijd richten overheden een website in waar inwoners voor achtergronden en informatie terecht kunnen.

Atelier Varik

In Atelier Varik-Heesselt gaan de projectpartners met experts, belanghebbenden en de bewoners en gebruikers van het gebied samen ontwerpend onderzoeken en samen ontwikkelingen vorm geven. Atelier Varik is een creatieve werkvorm. Het staat voor de ontwerpende benadering van de Verkenning. In de pre-verkenning en het MIRT-onderzoek zijn goede ervaringen opgedaan met het schetsenderwijs, creatief verkennen van oplossingsrichtingen. Het heeft de basis gelegd voor de eerste schetsen voor het gebied. Deze werkwijze wordt voortgezet tijdens de Verkenning. Het Atelier is niet één moment, maar een continu proces voor de gehele looptijd van de Verkenning, een manier van werken. Zo is er in het Atelier Varik-Heesselt ruimte om alternatieven aan te dragen (Provincie Gelderland, Gemeente Neerijnen, Waterschap

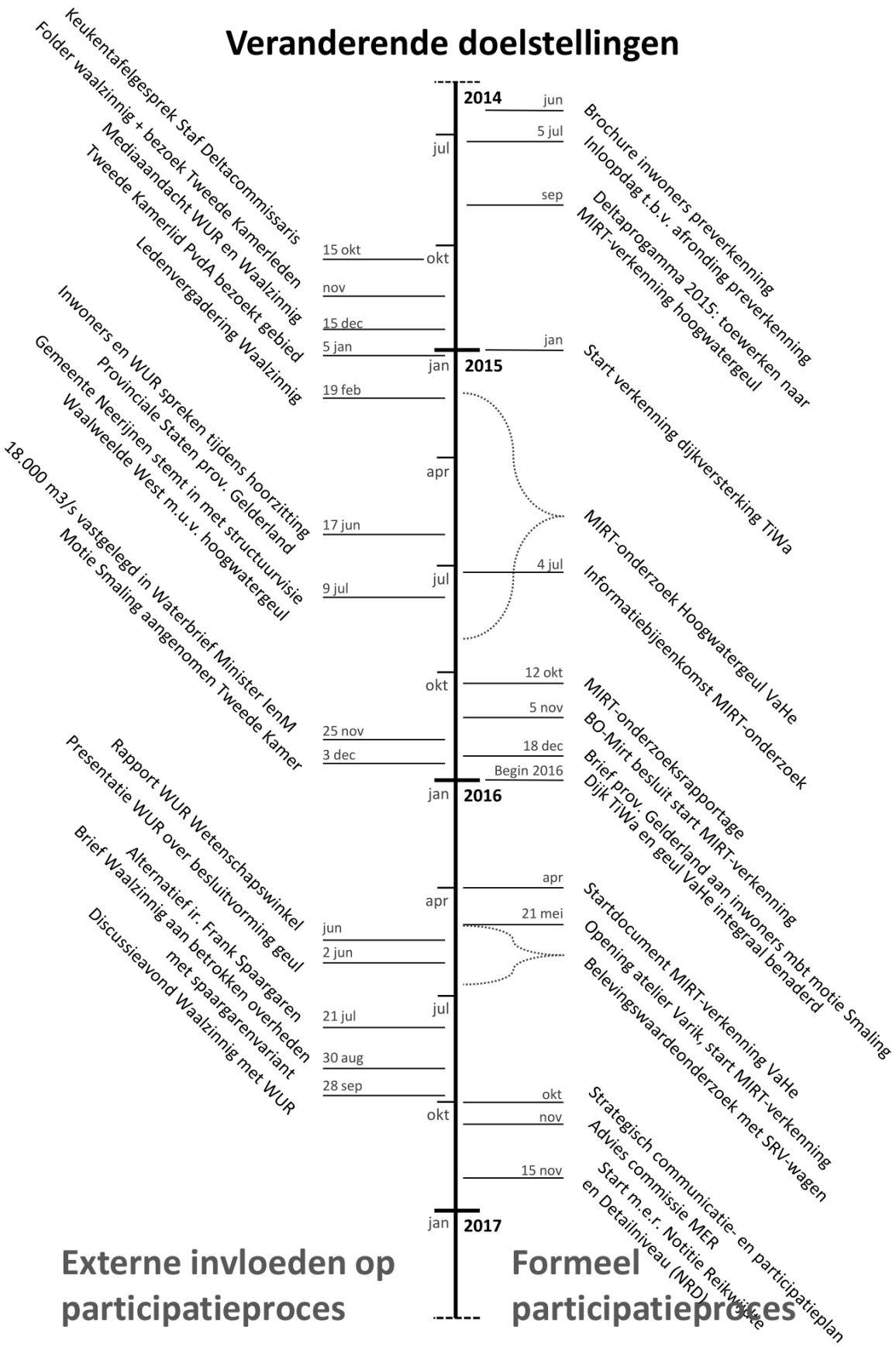
In het kader van een MIRT-verkenning moet in de beoordelingsfase een wettelijke globale m.e.r.-procedure doorlopen worden. In deze fase worden de drie kansrijke alternatieven nader uitgewerkt en beoordeeld om tot één voorkeursalternatief te komen (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, et al., 2016). Voor het beoordelen van de alternatieven wordt een maatschappelijke kostenbaten-analyse (MKBA) opgesteld.

Samenwerkende overheden stellen een 'strategisch communicatie- en participatieplan' op voordat de globale m.e.r.-procedure van start gaat. Overheden kiezen ervoor om de ingeslagen communicatie- en participatieprocessen van beide trajecten (geul en dijk) in stand te houden, inclusief de klankbordgroep waarin dijkbewoners in samenwerking met het waterschap de inrichting van de dijken bekijkt. Er is even geprobeerd de beide klankbordgroepen samen te voegen, maar dit wordt niet als werkbaar ervaren vanwege de uiteenlopende interesses en belangen tussen dijkbewoners en inwoners van het geulgebied. De hoogwatergeul kruist de dijk namelijk maar op twee plaatsen in het dijktraject Tiel- Waardenburg.

Vanaf de preverkenning tot de formele start van de globale m.e.r.-procedure worden bovenstaande ontwikkelingen beïnvloed door allerlei ongeplande ontwikkelingen en gebeurtenissen die vooral te maken hebben met de weerstand tegen de hoogwatergeul en de activiteiten van vereniging Waalzinnig. Tussen het indienen van een motie in de Tweede Kamer, de zogenoemde motie Smaling, en het tot stand komen van de startnotie van de globale m.e.r.-procedure beginnen de doelstellingen waarmee inwoners en overheden het participatieproces zijn begonnen te veranderen. Zowel het proces als de uitkomst van de verkenning wordt beïnvloed. Figuur 8 geeft de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen weer die gedurende deze periode plaatsvinden.

Een rustige inloopdag

De preverkenning is afgerond en heeft verschillende deelstudies opgeleverd waarmee de kansen en knelpunten rondom de hoogwatergeul in kaart zijn gebracht, waaronder een referentiestudie, een studie naar meekoppelkansen, een gebiedsanalyse en een bandbreedtestudie. Het resultaat is samengevat in een brochure die de inwoners van Varik, Heesselt en omliggende dorpen juni 2014 toegestuurd krijgen: "Samen vooruitlopen op een beslissing voor meer rivierruimte". In deze brochure komen inwoners en bestuurders aan het woord waarbij kritische vragen en geluiden eveneens een plaats krijgen. De uitersten in de ligging, werking en inrichting van een hoogwatergeul zijn uitgewerkt in drie alternatieven voor een hoogwatergeul: een functionele geul waarbij landbouw nog mogelijk is, een compacte geul waarbij altijd water stroomt en een ruime geul waarbij woningen op terpen worden gesitueerd. Voordat de brochure verspreid wordt, wordt de inhoud van de brochure besproken met de klankbordgroep voor de hoogwatergeul.



Figuur 8. Tijdlijn ‘Veranderende doelstellingen’

De resultaten van de preverkenning worden gepresenteerd tijdens een inloopbijeenkomst. Gezien het feit dat de eerste inloopbijeenkomsten eind 2013 voor zoveel commotie leidde besteden overheden veel aandacht aan de opzet van de inloopmiddag en -avond. Een schoolgebouw wordt ingericht waarbij overheden, ingenieursbureaus en vereniging Waalzinnig ieder een lokaal ter beschikking krijgen waar inwoners en andere belanghebbenden binnen kunnen lopen voor informatie en een gesprek. Deze opzet is gekozen aangezien 'podiumavonden' niet goed werken, aldus een respondent van de overheid. Met in het achterhoofd de drukbezochte voorgaande informatiebijeenkomsten blijft de massale inloop ditmaal uit:

> *"Toen kwamen er een stuk of 50 ofzo. Ik had echt een hele school afgehuurd, een batterij ambtenaren, ja.... (…) en toen dacht ik: huhhhh???? Wat is dit nu? En nou komt er in één keer helemaal niemand. En waarom?"* (Overheid)

Na een half jaar verkennen toont slechts een 50-tal inwoners interesse in de plannen. De grote onrust en onvrede in de beginfase waarbij 300 personen de informatiebijeenkomst in Toevershof bezochten lijkt weggeëbd te zijn en een respondent van de overheid weet niet waardoor dit komt:

> *"Ik kan geen conclusies trekken, of komt het omdat mensen die brochure gehad hebben en dachten van nou ik heb het nu gelezen en ik geloof het wel, of ik heb het nu gelezen en ik doe mijn zegje wel op een andere manier want het werkt toch niet zo'n grote bijeenkomst…"* (Overheid)

Respondenten van de overheid geven aan het idee te hebben veelal met steeds dezelfde inwoners contact te hebben. Er worden initiatieven ontwikkeld om nieuwe mensen aan boord te krijgen die het opgerichte Atelier Varik en andere participatiemomenten bezoeken. Zo worden er vlogs gemaakt over het gebied die onder andere via facebook en de website worden verspreid. Een respondent van de overheid geeft aan dat de initiatieven niet het gewenste resultaat opleverden waardoor de gesprekken in het participatieproces vooral bepaald werd door vereniging Waalzinnig. De lage opkomst bij de inloopbijeenkomst over de preverkenning en het niet bereiken van een bredere doelgroep en het moeizaam betrekken van inwoners in zijn algemeen ontstaat er volgens respondenten gaandeweg een aanzienlijke groep mensen die zich niet of niet meer uitspreken: de welbekende zwijgende meerderheid.

Inbreng klankbordgroep begrensd

Het verslag van de preverkenning wordt vervolgens via de voorzitter van de klankbordgroep, ingebracht in het overleg van de samenwerkende overheden. Tijdens de preverkenning zijn dit de gemeente Neerijnen, het waterschap Rivierenland en de provincie Gelderland. Het verslag wordt vervolgens als input meegenomen in het daaropvolgende MIRT1 traject, het MIRT-onderzoek. Het MIRT-onderzoek heeft tot doel tijdens het BO-MIRT tot een onderbouwd besluit te komen over een startbeslissing voor een 'MIRT-verkenning hoogwatergeul Varik Heesselt' (Antea Group, 2015). In de

MIRT1 onderzoeksrapportage worden bevindingen gepresenteerd over waterveiligheid, meekoppelkansen, draagvlak, alternatieven voor de hoogwatergeul en bijbehorende financiering.

Een respondent uit de klankbordgroep stelt dat niet alle gemaakte afspraken die waren voorgelegd aan de overheden terug te vinden zijn in de eerste versies van het MIRT-onderzoek:

> *"Dat vonden we allemaal niet terug. En in het volgende verslag werd het wel iets aangepast en zagen we wel wat terug maar gewoon veel te weinig. Niet concreet genoeg."* (Inwoner)

Verwachtingen van de klankbordgroep over hun inbreng tijdens de preverkenning en het MIRT-onderzoek blijken aanvankelijk niet altijd uit komen. Volgens de geïnterviewde klankbordgroepleden was er tijdens de interactiemomenten bovendien weinig ruimte om nut en noodzaak van de eventuele hoofdwatergeul te bespreken en mogelijk alternatieven aan te dragen.

> *"Wij hebben tijdens de eerste vergadering [van de klankbordgroep] gezegd, wij willen het niet alleen daarover hebben. Wij willen het ook over nut en noodzaak hebben. Nou meneer de wethouder vond het niks. Nee want dat is niet de opdracht. En toen is er ook heel duidelijk gezegd ja maar wacht even.... U bepaalt niet de opdracht. Wij bepalen samen de opdracht. Jullie hebben ons gevraagd. Jullie geven aan dat het allemaal zo mooi is. En wij hebben daar wel onze vraagtekens bij maar dan mogen wij als klankbordgroep ook onze vraagtekens neerleggen. En niet alleen maar bedenken hoe het allemaal zo mooi kan zijn. Maar ook kunnen bedenken, samen, of het wel nodig is."* (Inwoner)

Duidelijk is dat de verschillende klankbordgroepleden verschillende wensen en verwachtingen hebben. Zo wil een deel van de klankbordgroep graag de technische onderbouwing van de hoogwatergeul op tafel krijgen, terwijl een ander deel van de groep de discussies juist te technisch vindt worden. De vraag over nut en noodzaak komt vaak aan de orde, omdat inwoners de geprognotiseerde aangekaarte rivierafvoer van de Waal bij Lobith van 18.000 m3/s onderbouwd willen zien. Op deze hoeveelheid is de hoogwatergeul namelijk gebaseerd. Het projectteam besluit daarom om deskundigen op het gebied van waterveiligheid uit te nodigen. Een klankbordgroeplid zegt hierover:

> *"Op een gegeven moment konden ze er toch niet omheen dus zijn er best wel wat deskundigen hier en daar overgebracht en die proberen soms ook wel wat uitleg te geven. Maar dat is nooit echt goed van de grond gekomen moet ik eerlijk zeggen. (…) ik had wel gedacht dat dat toch wel een beetje meer zou kunnen ja. Dat je ook kon vragen waarom dat ding d'r überhaupt moet komen. Ja dat had ik wel gehoopt."* (Inwoner)

Het projectteam blijft in beweging om de inwoners in de klankbordgroep tegemoet te komen. Als reactie op de blijvende onvrede van enkele klankbordgroepleden wordt een keukentafelgesprek georganiseerd met afgevaardigden van de deltacommissaris. Dit gesprek leverde echter weinig op, aldus een van de respondenten die de formele beantwoording van de staf Deltacommissaris in eigen woorden herhaalt:

> *"Dit zijn de antwoorden. Er is nu geen discussie meer mogelijk of reden om het doel ter discussie te stellen. (…) dus ik wens ook dat jullie in de media dit niet meer ter discussie stellen. haha. Nou toen was ik zwaar teleurgesteld…."*(Inwoner)

Niet alleen de afgevaardigden van de Deltacommissaris, ook het projectteam geeft aan dat nationaal bepaalde waterveiligheidsnormen niet bediscussieerd kunnen worden in de klankbordgroep:

> *"Ik kan hier kennis van nemen, maar ik kan die 18.000 niet ter discussie stellen want dat is gewoon vanuit het Rijk belangrijk, een gegeven."* (Overheid)

Hoewel er meer ruimte wordt geboden om nut en noodzaak in de klankbordgroep te bespreken blijft een deel van de inwoners ontevreden, omdat ze geen antwoord krijgen op de vragen die ze stellen.

Ondanks de kritiek van althans een deel van de klankbordgroepleden over het niet ter discussie stellen van nut en noodzaak en de beperkte inbreng in de preverkenning en MIRT-onderzoek, ervaren de betrokken inwoners de samenwerking in de klankbordgroep met het projectteam als prettig. Ze vinden dat de klankbordgroep een goede afspiegeling van belanghebbenden en inwoners van het gebied is en dat hen helder wordt uitgelegd hoe het vervolgproces er uit ziet en wie de beslissingen maken.

De onvrede over de vragen die niet beantwoord worden vergroten het besef onder tegenstanders dat de klankbordgroep en de formele interactiemomenten niet de plaats zijn waar zij de meeste invloed kunnen uitoefenen op het proces en het uiteindelijke resultaat.

Informele netwerkvorming en beïnvloeding

De MIRT-onderzoekrapportage vermeldt dat enkel verhoging van de dijken langs een deel van de Waal een serieus alternatief is voor een hoogwatergeul (Antea Group, 2015). Ingenieursbureau Antea adviseert samenwerkende overheden om in geval van een positieve MIRT1-startbeslissing een verkenning te starten om te bepalen of dijkverhoging *in plaats van* of *aanvullend op* de hoogwatergeul zou moeten worden gerealiseerd.

In aanvulling op het bespreekbaar maken van nut en noodzaak biedt deze passage uit de rapportage de kritische inwoners een nieuwe aanleiding om alternatieven ter discussie te stellen. De weerstand van vereniging Waalzinnig - maar ook die van andere inwoners - op het doorzetten van plannen waarin alleen een hoogwatergeul wordt besproken neemt hierdoor toe.

Via eigen lokale en landelijke contacten vormt Waalzinnig en andere kritische burgers een netwerk van uit (water)experts, wetenschappers en politici, waaronder een gepensioneerd waterbouwkundig topambtenaar van Rijkswaterstaat:

> *"(***) had contact met alle woordvoerders water van alle partijen (…) Dus ja wij hadden de Tweede Kamer goed dichtgetimmerd moet ik zeggen."*(lid Waalzinnig).

De Wetenschapswinkel van Wageningen Universiteit, een instelling waar burgers maatschappelijk relevante vragen kunnen neerleggen, wordt benaderd om onderzoek te doen naar de legitimiteit van de plannen voor het rivierengebied van Varik en Heesselt. Oude contacten worden aangehaald met lokale en landelijke overheden en politici, waaronder Tweede Kamerlid Eric Smaling van de partij SP. Tegelijkertijd hebben kritische inwoners 1-op-1 gesprekken met betrokken overheden waarin zij voor hen belangrijke standpunten naar voren brengen:

> *"Dat was wel redelijk goed dichtgetimmerd moet 'k zeggen de Tweede Kamer. En de gemeenteraad ook. We waren ook bezig met het Waterschap, die zag het ook niet helemaal zitten. Maar één waar we echt helemaal geen enkele vinger tussen de deur konden krijgen was de provincie."* (Inwoner)

Een inwoner besluit zelf onderzoek te doen naar de legitimatie van de hoogwatergeul. Hij speurt het internet af naar onderliggende argumenten en begint zich langzamerhand af te vragen of andere argumenten, naast waterveiligheid, wellicht bepalender zijn geweest voor de optie om bij Varik en Heesselt een hoogwatergeul te creëren. Betrokken ambtenaren en experts die uit deze zoektocht naar voren komen belt hij vervolgens op om beter inzicht te krijgen in onderliggende argumenten.

Naast het leggen van persoonlijke contacten maken critici van de hoogwatergeul ook gebruik van de traditionele en sociale media. Ingezonden stukken worden gepubliceerd in de Gelderlander zonder dat de overheden de mogelijkheid hebben om hier een weerwoord op te geven.

Vereniging Waalzinnig verspreidt intussen folders waarmee ze inwoners uitnodigen om een door henzelf georganiseerde informatieavond bij te wonen. Een lid van vereniging Waalzinnig geeft aan dat ze via deze activiteiten hun doelen beter kunnen bereiken in plaats van het meepraten in de klankbordgroep:

> *"Die klankbordgroep, dat stelde niks voor vergeleken met wat we met Waalzinnig bereikt hebben. Dat weet ik 100 procent zeker." (*Inwoner)

Dit leidt tot ergernis bij betrokken overheden die hun beoogde open en transparante houding richting de inwoners beantwoord zien met in hun ogen ongenuanceerde en feitelijk onjuiste kritieken in kranten en andere media. Ze vinden het lastig om hier gepast op te reageren:

> *"Bepaalde instrumenten, en dat was een ernstige frustratie ook, waar je tegenstanders zich mee bedienen vind ik dat jij niet met dezelfde instrumenten kunt bedienen. (…) Dus je moet erg zoeken in je taal en niet defensief zijn al ligt 'leugenaar' op je tong."* (Overheid)

De informele netwerken waar intussen inwoners, experts, wetenschappers, ambtenaren, bestuurders en politici deel van uitmaken proberen invloed uit te oefenen op het formele

communicatie- en participatieproces. Deze strategie is niet alleen aan kritische inwoners voorbehouden, ook overheden en politici gebruiken netwerken en contacten om het proces te beïnvloeden. Zoals een van de respondenten aangeeft:

> *"dat is de moderne samenleving en die is anders dan 20 jaar geleden."* (Overheid)

Kortom, het formele communicatie- en participatieproces wordt doorlopend doorkruist door ontwikkelingen en activiteiten die buiten het proces om worden georganiseerd, met als doel proces en resultaat te beïnvloeden.

Motie Smaling

Op basis van het MIRT-onderzoeksrapport besluit de minister van Infrastructuur en Waterstaat (voorheen Infrastructuur en Milieu) de 'MIRT-verkenning hoogwatergeul Varik-Heesselt' te starten. Vrijwel direct na dit besluit dienen Tweede Kamerleden Smaling (SP), Jacobi (PvdA) en Geurts (CDA) een motie in. Ze maken bezwaar tegen het besluit van de Minister aangezien in het MIRT-onderzoek alleen wordt ingezet op het scenario van een hoogwatergeul en thans geen afweging gemaakt kan worden over nut en noodzaak van de hoogwatergeul (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, et al., 2016). Zij verzoeken de regering om niet tot een MIRT-verkenning over te gaan voordat in samenspraak met betrokken gemeenten en provincie overleg heeft plaatsgevonden over mogelijke alternatieven. De Tweede Kamer neemt de motie aan en dat wordt gevierd door Waalzinnig:

> *"Het harde werken van vereniging Waalzinnig is beloond!"* (www.waalzinnig.nl)

Het netwerken en lobbyen door onder andere de vereniging Waalzinnig en de zorgen die inmiddels ook vanuit gemeente Neerijnen zijn geuit resulteren erin dat de hoogwatergeul in de Tweede Kamer is besproken. Zowel inwoners als overheden zien de motie Smaling als een belangrijk kantelpunt in het proces, omdat alternatieven voor een hoogwatergeul met de motie prominent in beeld komen:

> *"En toen kwam die motie Smaling. En die zei eigenlijk van dijkversterking is ook een oplossing, los van rivierverruiming. Ja toen dacht ik al van het wordt nu een heel moeilijk verhaal."* (Overheid)

De langetermijnvisie op rivierverruiming maakt hierdoor ruimte voor traditionele dijkversterking. De beide projecten (rivierverruiming en dijkversterking) worden vanaf nu niet alleen *afgestemd,* maar ook *integraal opgepakt* (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, et al., 2016).

Namens gedeputeerde Staten van Gelderland en mede namens het ministerie van I&W stuurt de provincie twee weken later een brief naar de inwoners van het gebied met daarin een uitleg over de betekenis van motie Smaling:

> *"Door de motie is onduidelijkheid ontstaan over de formele start van de MIRT-verkenning. Helaas lukt het daardoor niet om de brochure die we u beloofden nog voor de Kerst uit te brengen. Maar deze houdt u van ons te goed. Wij verwachten deze in het eerste kwartaal van 2016 aan u toe te sturen."* (Provincie Gelderland, n.d.)

De motie heeft hiermee het participatieproces verlengd.

Naar een optimale mix van maatregelen

De bestuurlijke begeleidingsgroep voor de dijkverbetering Tiel-Waardenburg, bestaande uit gemeente Neerijnen, waterschap Rivierenland en provincie Gelderland wordt voor de start van de MIRT-verkenning aangevuld met het ministerie van I&W. Zo komt een nieuwe Stuurgroep tot stand. Een kernteam met daarin ambtenaren van de provincie Gelderland en waterschap Rivierenland hebben de dagelijkse leiding in het projectgebied. Het integraal oppakken van beide projecten moet in de MIRT-verkenning resulteren in een 'optimale mix van maatregelen' waarbij rivierverruiming aanvullend een bijdrage kan leveren aan de vereiste dijkversterking (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, et al., 2016).

In het 'Startdocument MIRT-verkenning Varik-Heesselt' beschrijven de overheden de opgave en het doel van de MIRT-verkenning, hoe ze alternatieven meenemen, dat ze een communicatie- en participatieplan opstellen en de belangen en wensen uit de omgeving in beeld brengen. Dit startdocument leggen ze ter consultatie voor aan de verschillende overheden in het gebied, aan de raad van gemeente Neerijnen, aan de beide klankbordgroepen (Varik-Heesselt en Tiel-Waardenburg) en aan vereniging Waalzinnig. Dit laat zien dat vereniging Waalzinnig als belanghebbende een formele positie heeft gekregen in het proces. De vereniging vraagt vervolgens tijdens de consultatie specifieke aandacht voor enkele onderdelen:

> *"Aanvullend geven zij aan het mooi te vinden dat dijkversterking en de geul in afhankelijkheid van elkaar worden behandeld; vragen zij aandacht voor de impact van de nieuwe veiligheidseisen en betwisten zij het negatieve beeld dat wordt geschetst van de leefbaarheid."* (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, et al., 2016)

Dit zorgt ervoor dat *"stevige en tegengestelde belangen"* (Overheid) nu integraal moeten gaan samenwerken. Het lopende dijkversterkingsproject, onder leiding van Waterschap Rivierenland, staat onder druk vanwege de op korte termijn benodigde dijkversterkingen terwijl provincie Gelderland ook de ambitie heeft om het gebied een impuls te geven. Dit is echter alleen mogelijk als gekozen wordt voor een alternatief mét hoogwatergeul.

Waar het project eind 2013 startte in afzonderlijkheid, zonder het ministerie, zonder dijkversterking en zonder actieve betrokkenheid van vereniging Waalzinnig, ontstaat er in de periode na de motie Smaling niet alleen een 'optimale mix van maatregelen', maar ook een optimale mix van actoren die bij het proces zijn betrokken. De complexiteit van en de tijdsdruk op het participatieproces worden

hiermee vergroot, aangezien de afstemming tussen inwoners en overheid wordt uitgebreid met de afstemming tussen belangen van overheden onderling.

Van oplossing naar doelstelling

Na het *"pionieren met participatie"* (Overheid) tijdens de preverkenning en het MIRT-onderzoek ontstaat meer helderheid en structuur in het proces:

> *"De onduidelijkheid is héél lang gebleven. En ik denk dat dat voor heel veel mensen was. Toen eenmaal die MIRT werd ingezet is het helder geworden voor iedereen. Ook voor mij. Ook ik heb helemaal geen verstand van MIRT, maar goed dan ga je op internet en kun je allerlei dingen vinden, dus voor ons als vereniging werd het heel helder."* (Inwoner)

Bij aanvang van de m.e.r.-procedure, als onderdeel van de MIRT-verkenning, moeten overheden een 'startdocument' maken: de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Hierin staat wat er gaat gebeuren, wanneer en door wie (Provincie Gelderland, Gemeente Neerijnen, et al., 2016). Ook dit document wordt ter consultatie aan de alle genoemde partijen voorgelegd. Overheden winnen op vrijwillige basis advies in over het opgesteld concept NRD bij de commissie m.e.r. De commissie adviseert om een duidelijk onderscheid te maken tussen doelstellingen die randvoorwaardelijk zijn en doelstellingen die als streven gezien worden in de m.e.r.-procedure. Waterstandsdaling wordt vervolgens opgenomen als *nevendoelstelling* terwijl de nieuwe normering wordt gezien als *hoofddoelstelling*:

> *"Het voorkeursalternatief moet minimaal voldoen aan de hoofddoelstelling (voldoen aan de nieuwe normering). Waterstandsdaling, gebiedsontwikkeling en het benutten combinatiemogelijkheden zijn belangrijke nevendoelstellingen. Deze nevendoelstellingen zijn echter opgenomen als een streven en zijn dus niet randvoorwaardelijk."* (Provincie Gelderland, Gemeente Neerijnen, et al., 2016)

Het onderstaande tekstkader schetst de veranderingen van doelstellingen die gedurende het proces van MIRT-onderzoek, via MIRT-startdocument, naar Notitie Reikwijdte en Detailniveau gestalte krijgen. De doelstelling van waterstandsdaling komt door de op 1 januari 2017 in de Waterwet opgenomen nieuwe waterveiligheidsnormen in een ander licht te staan. Dit zijn wettelijke normen waaraan de hoogwaterveiligheid van dijken moeten voldoen.

> *"De nieuwe normering leidt tot een grotere waterveiligheidsopgave (zowel in sterkte als in hoogte van de dijken) langs de Waal dan is bepaald in het Deltaprogramma Rivieren. Daardoor lost de aanleg van de hoogwatergeul bij Varik-Heesselt een kleiner deel op van de totale veiligheidsopgave voor de Waal dan verwacht."* (Antea Group, 2015).

Verandering hoofddoelstelling waterveiligheid in drie stappen

1. Waterstandsdaling (oktober 2015)
In de MIRT1 onderzoeksrapportage staat de waterstandsdaling als enige hoofddoelstelling vermeld:
"Het verhogen van de waterveiligheid: De hoogwatergeul bij Varik en Heesselt heeft als doelstelling het zorgen voor een waterstanddaling op de Waal van minimaal 45 cm bij een Rijnafvoer van 18.000 m3/s bij Lobith in 2100." (Antea Group, 2015)

2. Waterstandsdaling en nieuwe normering (april 2016)
In het startdocument van de MIRT-verkenning van april 2016 wordt deze hoofdoelstelling aangevuld met de nieuwe normering van de Waterwet 2017:
"Het verhogen van de waterveiligheid. De dijken tussen Tiel en Waardenburg moeten gaan voldoen aan de (nieuwe) normering, zoals opgenomen in de Waterwet (2017). (…) Daarnaast is het doel om de doorstroming van de Waal ter hoogte van de bocht bij de kernen Varik en Heesselt te verbeteren en een substantiële verlaging van de waterstand bij hoogwater te realiseren, bovenstrooms van de bocht. Het streven is om de maatgevende waterstand op de Waal met minimaal 40 cm te laten dalen." (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, et al., 2016)

3. Nieuwe normering (november 2016)
De hoofddoelstelling in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau wordt geherformuleerd naar aanleiding van het advies van de commissie m.e.r.:
"Het verhogen van de waterveiligheid. De dijk tussen Tiel en Waardenburg moet gaan voldoen aan de (nieuwe) normering, zoals opgenomen in de Waterwet (2017). Het voldoen aan de normering is een absolute randvoorwaarde. Deze kan worden gerealiseerd door een samenhangend pakket van maatregelen, conform het uitgangspunt van de Voorkeursstrategie Rivieren Rijntakken. Dijkverbetering maakt hier in ieder geval onderdeel van uit." (Provincie Gelderland, Gemeente Neerijnen, et al., 2016)

Te lezen is dat de verandering in hoofddoelstelling niet alleen het gevolg is van *nieuwe urgente* veiligheidsnormen van de Nederlandse dijken. Nationale regelgeving en beleidskaders voor rivierverruiming, oftewel waterstandsdaling, *ontbreken* sinds de start van het participatieproces, aangezien rivierverruiming momenteel geen *urgentie* heeft. De Rijksoverheid was begonnen om een soortgelijk programma te formuleren, namelijk de Lange Termijn Ambitie Rivieren (LTAR), waarmee de noodzaak van de hoogwatergeul had kunnen worden onderbouwd. Hier is echter uiteindelijk geen beleidsdoelstelling uit voort gekomen.

De hoogwatergeul is hierdoor een project, dat vooruitliep op een stabiele inkadering waardoor *"we het beleidsmatige deel inhaalde"* (Overheid). Zoals de brochure van de preverkenning reeds beschreef: *"Samen vooruitlopen op een beslissing voor meer rivierruimte*" (Antea Group et al., 2014).

In navolging van de motie Smaling realiseren overheden zich dat de veranderende kaders rondom de preverkenning, het MIRT-onderzoek en de MIRT-verkenning de keuze voor dijkversterking met of zonder hoogwatergeul beïnvloedt:

> *"En toen ontstond er ook de situatie van, oké het kan ook zijn dat de uitkomst van deze MIRT-verkenning is dat de geul er niet komt. Om wat voor reden dan ook dat de dijkverbetering een betere optie is."* (Overheid)

Het verzoek van vereniging Waalzinnig tijdens de consultatie voor het startdocument van de MIRT-verkenning om meer aandacht voor de impact van de nieuwe veiligheidseisen krijgt onverwachts gehoor. De impact van de ogenschijnlijke kleine verandering van de doelstelling (en vraagstelling) in het NRD die plaatsvindt rond juni 2016 wordt in eerste instantie niet opgemerkt, zo geven de respondenten aan. In het vervolg van de MIRT-verkenning blijkt echter dat deze bijna geruisloze verandering het participatieproces een heel andere dynamiek geeft en de weg plaveit voor de uiteindelijke keuze van het gewenste voorkeursalternatief:

> *"Ik denk dat het grote kantelpunt was in de vraagstelling. Want wat voor mij een heel groot doornpunt was dat je in de m.e.r. het probleem moet definiëren. En het probleem is de waterveiligheid in deze bocht van de rivier. En heel lang is het vraagpunt geweest van wij willen waterstandsverlaging creëren. Maar dat is niet..... Dat is een oplossing en dat is geen vraagstelling."* (Inwoner)

De gewijzigde doelstelling heeft het participatieproces een nieuwe richting gegeven. Waar de structuurvisie WaalWeelde West de hoogwatergeul nog als *"cruciale maatregel"* (WaalWeelde, 2013) beschrijft, maakt de hoogwatergeul nu onderdeel uit van 18 keuzemogelijkheden.

Conclusie

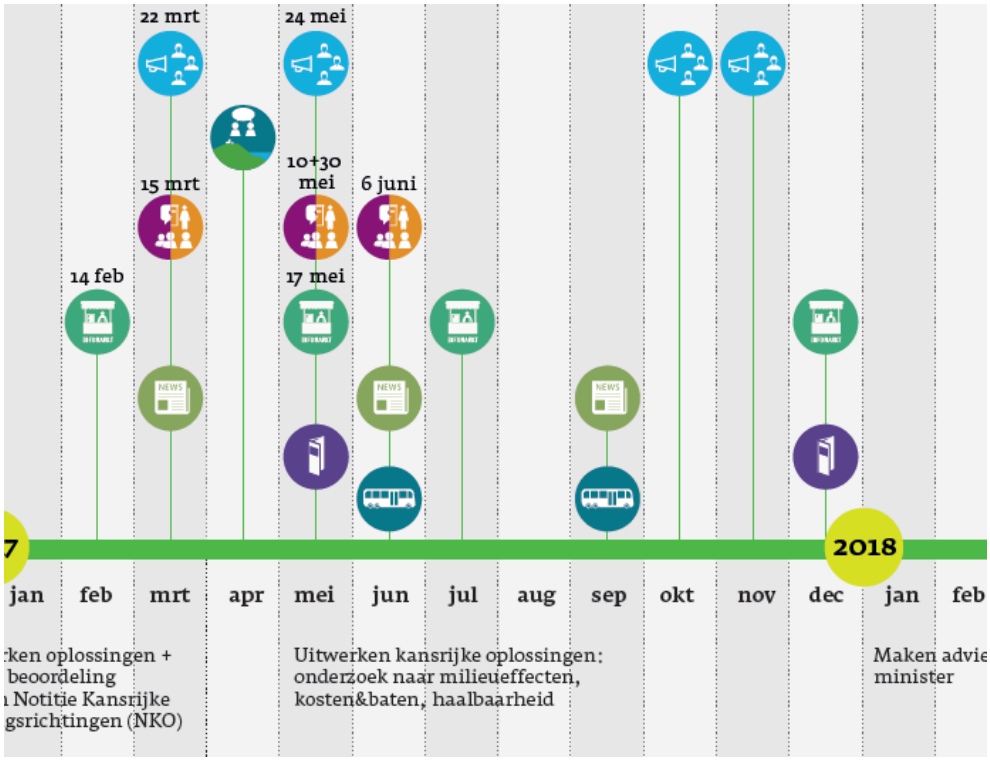
Samengevat zien we dat zowel informele netwerkvorming van verschillende betrokken actoren als de formalisatie met de m.e.r.-procedure van invloed zijn geweest op de richting en inrichting van het participatieproces. De informele netwerkvorming van vereniging Waalzinnig heeft geleid tot de succesvolle motie Smaling waardoor dijkversterking en rivierverruiming integraal moesten worden opgepakt. Door ontbrekende, nieuwe en verdwijnende kaders wijzigen de doelstellingen van het proces en worden ze uiteindelijk aangescherpt op advies van de commissie m.e.r.

Het samenlopen van ontwikkelingen en activiteiten van betrokken actoren maakt het onderscheid tussen formele en informele interacties en tussen inwoner en overheid diffuus. Het verloop van het communicatie- en participatieproces, zo blijkt in deze fase van het proces, vindt niet plaats in een vacuüm, maar is voortdurend blootgesteld aan allerlei geplande en ongeplande invloeden die

uiteindelijk resulteren in hernieuwde aandacht voor dijkversterking als serieuze mogelijkheid voor het oplossen van het hoogwaterveiligheidsprobleem in Varik en Heesselt.

4.3 Naar een finale beslissing

In dit derde deel beschrijven we de periode de MIRT-verkenning die leidt tot een voorkeursbesluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Een 'spoorboekje' wordt opgesteld met duidelijke mijlpalen en beslismomenten tot aan het moment van beslissen. Op een communicatie- en participatiekalender kunnen inwoners data vinden van werksessies, gastcolleges, informatieavonden en nieuwsbrieven (Figuur 9).



Figuur 9. Fragment van de communicatie en participatiekalender MIRT-verkenning

Om de communicatie- en participatie in goede banen te leiden wordt in samenwerking met een ingenieursbureau het Strategisch Communicatie- en Participatieplan uitgewerkt tot een Operationeel Communicatie- en Participatieplan met daarin participatiedoelen, zoals:

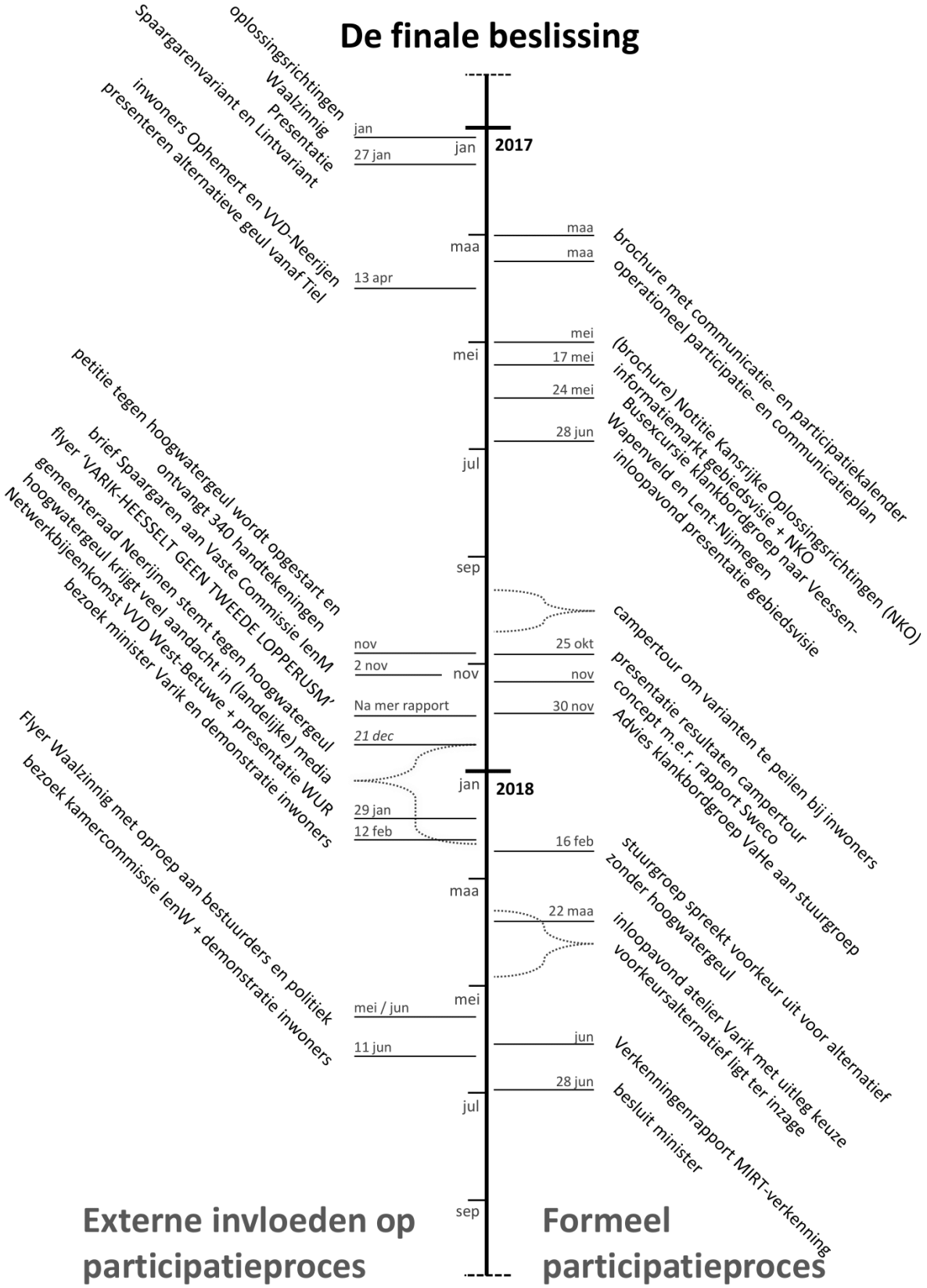
> *"Op het gebied van omgevingsmanagement binnen het project is de participatie en communicatie gericht op het creëren en/of behouden van begrip en acceptatie. Begrip en acceptatie zijn nodig om draagvlak te krijgen van de betrokkenen, meerwaarde te creëren wat betreft ruimtelijke kwaliteit en procedures soepeler te kunnen doorlopen."*(Sweco & Podium, 2017)

Inwoners, overheden en andere belanghebbenden kunnen gedurende het participatieproces eigen oplossingsrichtingen aandragen voor het verbeteren van de waterveiligheid. Eind 2016 zijn er 18 oplossingsrichtingen geïnventariseerd op basis van de inzendingen en eigen inventarisatie van het ingenieursbureau. De oplossingsrichtingen worden beoordeeld en de drie meest kansrijke alternatieven worden opgenomen in de Notitie Kansrijke Oplossingen (NKO), die medio 2017 verschijnt. Uiteindelijk worden deze alternatieven nader uitgewerkt en onderzocht (Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, Gemeente Neerijnen, Gemeente Tiel, & Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017).

Na de SRV-tour bij de start van de MIRT-verkenning besluit het projectteam om met behulp van een campertour in gesprek te gaan met de inwoners over de geselecteerde alternatieven. In september en oktober 2017 hebben 768 inwoners van Tiel, Zennewijnen, Ophemert, Varik, Heesselt, Opijnen, Neerijnen en Waardenburg hun mening gegeven over de plannen voor dijkversterking en rivierverruiming. De gesprekken met de inwoners duren ongeveer 45 minuten tot een uur. De campertour bezoekt ook zogeheten communities, zoals verenigingen, kerkgenootschappen, buurten, app-groepen en dorpsverbanden. Nadrukkelijk is steeds aan de inwoners medegedeeld dat voor het voorkeursbesluit over rivierverruiming en dijkversterking de mening van inwoners belangrijk is (Onderzoeksbureau KeppelMedia, 2017).

Eind 2017 wordt het globale m.e.r.-rapport, de MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse), de businesscase (met het financiële plaatje) en de gebiedsvisie gepubliceerd zodat de Stuurgroep begin 2018 een afgewogen keuze kan maken voor een voorkeursalternatief. Dit voorkeursalternatief wordt na een inspraakperiode voorgelegd aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat om uiteindelijk een voorkeursbesluit te nemen.

De intentie van de overheden om "*draagvlak te krijgen van de betrokkenen"* tijdens het communicatie- en participatieproces resulteert onbedoeld in een oplopende machtsstrijd tussen inwoners en overheden. De minister wordt begin 2018 tijdens haar bezoek aan het projectgebied geconfronteerd met demonstrerende inwoners. Onder de overheden ontstaan eveneens verschillende meningen over het voorkeursalternatief. Duidelijk is dat een gezamenlijk draagvlak voor het alternatief met hoogwatergeul ontbreekt, zowel politiek en bestuurlijk als onder inwoners. Het resultaat is dat de minister en haar ministerie de Stuurgroep in februari 2018 meedeelt dat het alternatief zonder hoogwatergeul de voorkeur heeft.



Figuur 10. Tijdlijn 'Een (in)formeel proces'

(In)formele MIRT-verkenning

De informele netwerkvorming tussen inwoners, ambtenaren, bestuurders en politici intensiveert tijdens de MIRT-verkenning. Inwoners organiseren eind 2016 en begin 2017 twee discussieavonden in samenwerking met de Wetenschapswinkel van Wageningen Universiteit, een oud topambtenaar van RIjkswaterstaat en een oud-inwoner. Zij zijn kritisch over het alternatief van een hoogwatergeul en presenteren andere opties. Deze bijeenkomsten worden door de overheden met financiële middelen ondersteund en, indien gewenst, geven ambtenaren een toelichting over het project en proces. Vereniging Waalzinnig voert ter voorbereiding op één van de bijeenkomsten zelfs een eigen trechter-exercitie uit om tot kansrijke oplossingsrichtingen te komen.

In de loop van 2017 spreken lokale VVD afdelingen zich uit over hun standpunt. Zo geeft de VVD-fractie Neerijnen steun aan een oplossingsrichting die wordt aangedragen door inwoners voor de Notitie Kansrijke Oplossingen. Tevens organiseert VVD West Betuwe twee netwerkbijeenkomsten over in hun ogen betere alternatieven zonder hoogwatergeul. Respondenten geven aan dat het draagvlak voor de hoogwatergeul mede door deze avonden begint af te nemen. Zo krijgt een inwoner die bekend staat als voorstander van de geul, e-mails van andere inwoners, nadat een VVD netwerkbijeenkomst heeft plaatsgevonden:

> *"En toen heb ik daarover ook mailtjes gekregen van: ik ben nu toch tegen de geul want ik ben bij Spaargaren geweest en die heeft zulke goede alternatieven genoemd."* (Inwoner)

Lokale, regionale en landelijke politiek spelen volgens respondenten een bepalende rol in de MIRT-verkenning. Er wordt stevig gelobbyd door eenieder om bepaalde belangen onder de aandacht te brengen. Het is intussen voor een groot deel van de respondenten duidelijk dat de beste oplossing voor waterveiligheid niet alleen wordt bepaald via het formele participatie- en besluitvormingstraject van het MIRT-onderzoek, de preverkenning en de MIRT-verkenning.

Betrokkenen proberen elkaar via gesprekken, (wetenschappelijke) rapporten, twitterberichten en krantenartikelen te overtuigen met verhalen die al dan niet op feiten berusten. Overheden brengen met behulp van stakeholderanalyses 'medestanders' en 'opponenten' in kaart met als doel deze actoren gericht te benaderen en te overtuigen van hun standpunten voor de hoogwatergeul. Decentrale overheden proberen via informele kanalen hun voorkeur bij het ministerie en de Tweede Kamer onder de aandacht te brengen.

De intentie om in een *"open en transparant proces"* (Overheid) op zoek te gaan naar de best mogelijke oplossing gaat gepaard met een actieve lobby door burgers en overheden, aldus verschillende respondenten. Er wordt door diverse partijen stevig gelobbyd richting de beslissende partijen waarmee ook de Tweede Kamer actief onderdeel uit maakt van het besluitvormingsproces. De reacties op dit lobbyproces loopt bij respondenten uiteen van:

> *"Uitstekend gedaan. In de raad van Neerijnen, de raad bij het waterschap, de provinciale staten. Ze [vereniging Waalzinnig] hebben al die kanalen bewandeld. Dus ja dat is dan ook*

het politieke besluitvormingsspel. Dat staat los van... In die zin moet je dat onderscheiden van een ambtelijke uitwerking en verkenning." (Overheid)

Tot:

"Het is veel meer een poppetjesspel dan echt wetenschappelijk onderbouwd. (…) Het is gewoon een heel politiek spel uiteindelijk op dorpsniveau en op gemeentelijk niveau en provinciaal niveau en uiteindelijk op landelijk niveau. En daar wil ik me niet in mengen. Ik stem netjes en dan vind ik het verder wel best." (Inwoner)

Alles bij elkaar is het voor onze respondenten evident dat zich een invloedrijke machtsstrijd afspeelt buiten de formele kaders van het participatieproces.

Nieuwe frames en verhalen blijven ontstaan

Het komen en gaan van feiten, rapporten en wetten zorgt in de eindfase van de MIRT-verkenning voor een grote diversiteit aan argumenten. In november 2017, drie maanden voor het bezoek van de minister, wordt de conceptversie van de globale m.e.r.-rapportage met de klankbordgroep gedeeld. Respondenten van overheden geven aan dat de tegenstanders van de hoogwatergeul het *worst case* scenario uit het concept rapport gebruiken om het gevoel van onveiligheid te versterken:

"Die [m.e.r.-rapportage] moet de effecten ook in de meest negatieve zin bespreken dus wat schrijft Sweco op? Dat de boel kan onderlopen door het ontbreken van kleilagen. Ja de hele omgeving in rep en roer, sterker nog een deel van die omgeving vond het leuk want dat paste in het straatje en die hebben het nog uitvergroot richting politiek et cetera. Terwijl ik denk van hadden we dat niet op een andere manier moeten opschrijven, hadden we dat niet kunnen zien aankomen? Want natuurlijk reageert... Terwijl het bij ons is: ja maar het gaat niet gebeuren, het is een worst case scenario, dat hoort in je technische studies." (Overheid)

Voor veel inwoners bevestigt het rapport echter de vermeende onzekerheden rondom de veiligheid van een mogelijke hoogwatergeul. Taalgebruik en de interpretatie daarvan zijn ook hier van invloed; zo is een term als het *openbarsten van de ondergrond* in de professionele wereld een gangbare term, die echter sterk tot de verbeelding van inwoners spreekt in negatieve zin. De globale m.e.r.-rapportage biedt hiermee onbedoeld nieuwe argumenten om de hoogwatergeul negatief te framen.

Een klankbordgroeplid deelt het rapport met agrariërs in de omgeving. Dit leidt tot een artikel in Nieuwe Oogst, een vakblad voor boeren en tuinders. Het delen van deze informatie was niet de bedoeling van betrokkenen van de overheid:

"Stukken die wij vooraf toesturen, en er staan dingen in die onderzocht moeten worden, die komen dan in één keer in de krant te staan en dan met name ook via het blaadje van de LTO [land- en tuinbouworganisaties]" (Overheid)

Mogelijke consequenties van de komst van de hoogwatergeul voor de landbouw zijn hierdoor niet meer 'vaag' of 'ver weg', maar worden nu concreet benoemd in een rapport van een ingenieursbureau. Respondenten geven aan dat het bewustzijn van lokale boeren, die zich tot dan toe op de achtergrond hielden, met deze nieuwe 'feiten' gewekt wordt.

Naar aanleiding van het rapport verspreiden inwoners een folder met de titel 'Varik-Heesselt geen tweede Loppersum' (Figuur 11). Daarin maken zij gebruik van taal die opnieuw tot de verbeelding spreekt en emoties oproept zoals '*het einde aan de traditie van fruitteelt en landbouw', 'catastrofale gevolgen met grote aantallen slachtoffers', 'het indrukwekkende buitendijkse natuurgebied wordt grotendeels vernietigd'* en '*een permanent gevoel van onveiligheid'* (Folder inwoners 'Varik-Heesselt geen tweede Loppersum', 2017).

Figuur 11. Folder inwoners "VARIK-HEESSELT GEEN TWEEDE LOPPERSUM"

En zo heeft het delen van een nog niet gevalideerd concept van het globale m.e.r.-rapport met de klankbordgroep onbedoeld grote invloed gehad op het draagvlak in het gebied:

> *"Maar ja toen dus in dat m.e.r.-rapport naar voren kwam dat het eigenlijk helemaal onzin was, dat het niet nodig was [de hoogwatergeul], toen had iedereen zo van: dan hoeft het ook niet."* (Inwoner)

Stevige frames en verhalen worden in de eindfase van de MIRT-verkenning intensief gedeeld. Krantenartikelen volgen met dreigende koppen: ‘Als ratten in de val’ en ‘Alcatraz in de Waal’.

De Volkskrant d.d. 9 januari 2018

Varik vreest lot als Alcatraz in de Waal

Fragment uit het nieuwsartikel:
“Als hier ooit een hoogwatergeul wordt gegraven, dan zitten we hier gevangen tussen het water”, zegt Joke Cartigny uit Varik, een dorp langs de Waal, aan de rand van Betuwe in Gelderland. „We worden in een badkuip weggestopt.” Het dorp werd enkele jaren geleden opgeschrikt door het plan tot aanleg van een bypass van de Waal, die daardoor meer water kan verwerken. Joke Cartigny: „Ik las een bericht in de krant. Ben gaan kijken op Google. Toen zag ik ineens dat het om ons dorp ging.” Ze schudt het hoofd bij de gedachte dat het misschien echt zo ver komt. „Dan is het net Alcatraz.”

Respondenten van de overheid geven aan dat er veel onwaarheden worden verteld tijdens bijeenkomsten, op twitter en in de krant. Op een gegeven moment besluiten de overheden om niet meer in te gaan op alle verhalen:

> *“Soms moet je ze gewoon laten bestaan [onjuiste verhalen]. Omdat dat misschien slimmer is. Je krijgt heel vaak een welles nietes spel.”* (Overheid)

De Minister op bezoek in Varik

Eind 2017 liggen er uiteindelijk twee alternatieven op tafel waarover de Stuurgroep haar voorkeur moet uitspreken: een dijkversterking met hoogwatergeul of een dijkversterking zonder hoogwatergeul. In deze fase komt de Stuurgroep echter niet tot een unaniem besluit. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, lid van de Stuurgroep, heeft dan nog geen duidelijke uitspraak gedaan over haar voorkeur. In oktober 2017 wordt de onduidelijkheid over de positie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat na het aantreden van kabinet-Rutte III nog eens vergroot. Een nieuwe Minister, Cora van Nieuwenhuizen, treedt aan en reorganisaties bij de ministeries resulteren in andere rijksambtenaren die aanschuiven in de Stuurgroep. De wijziging op het Ministerie gaf volgens vele respondenten een nieuwe wending aan de MIRT-verkenning:

> *“Ik heb ook wel het beeld dat toen echt wel iets veranderde qua opstelling [bij het Ministerie van I&W] en dat er toen ook ergens gedacht is van: ja willen we hier risico lopen.... Ook politiek gezien zeg maar.”* (Overheid)

De nieuwe minister geeft aan het gebied graag eerst te willen bezoeken voordat ze een besluit neemt. In februari 2018 wordt de minister ontvangen door een haag van demonstrerende inwoners en boeren waarbij tractoren worden gebruikt om spandoeken hoog in de lucht houden. De Minister gaat in gesprek met bestuurders uit de Stuurgroep, met leden van de klankbordgroep en met

protesterende mensen op straat. Partijgenoten van de lokale VVD gaan met de minister in gesprek en overhandigen haar een badeend (Figuur 12). Een van de respondenten geeft aan dat op dat moment voor hem het kwartje viel: *"Toen dacht ik: nou de pap is gestort."* (Overheid).

Figuur 12. Foto's Bezoek minister en demonstratie inwoners. Bron: www.detielenaar.nl

Respondenten van zowel overheden als inwoners geven aan dat de demonstratie tijdens het bezoek van de minister maar een klein deel van de inwoners vertegenwoordigt. De 'zwijgende meerderheid' is niet aanwezig waardoor vooral tegenstanders van de geul zichtbaar zijn. De demonstratie maakt de weerstand vanuit inwoners en de lobby vanuit lokale politieke partijen echter wel heel zichtbaar en hoorbaar:

> *"En de minister was daarvan onder de indruk. En die stuurgroep werd er door overvallen. Dat kon je heel duidelijk merken*." (Inwoner)

Het bezoek van de minister maakt voor Vereniging Waalzinnig duidelijk dat ze het 'spel' gaan 'winnen':

> "*Voor mij persoonlijk werd het pas helder toen de minister langs is geweest toen werd mij helemaal helder van oké dit gaan we winnen."* (Inwoner)

De komst van een nieuwe Minister bracht een nieuwe dynamiek in het proces. De minister bezoekt het gebied waarbij vooral tegenstanders het beeld op deze dag bepalen, zowel bij inwoners als bij de politiek.

Een 'voorlopig' besluit

> *"Maar toen die mededeling kwam…. die sloeg toch wel even in als een bom. Dan besef je ook pas: hij gaat dus echt van tafel nu."* (Overheid)

Na jarenlang communiceren en participeren maakt de Minister en haar ministerie in de Stuurgroep hun voorkeur bekend: dijkversterking zonder hoogwatergeul. Dezelfde dag treedt de Stuurgroep naar buiten met de keuze voor 'dijkversterking met rivierverruiming buitendijks ten behoeve van natuur- en watercompensatie'.

In juni 2018, na de inspraakperiode voor de gekozen variant van de Stuurgroep en een bezoek van Tweede Kamerleden, dat wederom wordt begeleid door een demonstratie van tegenstanders, maakt de Minister haar definitieve besluit bekend in een Algemeen Overleg over waterbeleid:

> *"Dit is de meest doelmatige maatregel om in het gebied aan de nieuwe normen te kunnen voldoen. Dit alternatief scoort gunstig in de MKBA en kan rekenen op draagvlak in de dorpen Varik en Heesselt. De bekostiging van de versterking is geregeld in het hoogwaterbeschermingsprogramma"* (Minister van Infrastructuur en Waterstaat, 2018a)

De gekozen variant wordt niet door alle overheden in de Stuurgroep ondersteund. Zo neemt de provincie Gelderland in het besluit een minderheidsstandpunt in. Zij heeft vanaf de start van het proces in 2013 aangegeven voorstander te zijn van de hoogwatergeul. Naast de verdeeldheid in de Stuurgroep laat de demonstratie ook de verdeeldheid onder inwoners zien. Deze beide constateringen maken volgens een respondent onderdeel uit van het besluit van de minister:

“De helft van de coalitie twijfelde al, de hele oppositie twijfelde al, dit gaat hem niet worden. Op dit dossier ga ik mijn nek niet uitsteken om iets te doen waarvan ik zie dat van de bevolking de helft tegen is en zie dat de politiek niet hetzelfde is, en zie dat de verantwoordelijke bestuurders ook niet op één lijn zitten. Moet het dan nu?” (Overheid)

De minister maakt in het Algemeen Overleg ook bekend dat ze de reeds opgelegde gebiedsreservering (BARRO) wil handhaven. De BARRO bevat regels die de beleidsruimte van decentrale overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken zodat er geen grote (publieke) investeringen worden gedaan die een toekomstige realisatie van een hoogwatergeul fors duurder maken of belemmeren. Lokale overheden en inwoners zien het nut en noodzaak niet in van het handhaven van de BARRO. De BARRO impliceert volgens geïnterviewde inwoners en overheden dat geen definitief besluit is genomen en het gebied in de toekomst wederom met een hoogwatergeul geconfronteerd kan worden:

“Die ruimtelijke reservering die op dat gebied was gelegd door het Rijk die wordt gehandhaafd. Met andere woorden vroeg of laat komt er misschien alsnog een keer zo'n nevengeul. Dus wij hebben dat niet bereikt dat die duidelijkheid er is gekomen.” (Overheid)

Het handhaven van de BARRO wordt door een aantal respondenten – zowel inwoners als lokale overheden – opgevat als teken dat de Rijksoverheid niet goed luistert naar de argumenten, wensen en belangen van decentrale overheden en inwoners. Het eerder geschetste gepolariseerde wij-zij gevoel blijft hierdoor aanwezig en wordt zelfs versterkt:

“*De eerste 30 jaar moet je er niet meer terugkomen*.” (Overheid)

Afsluiting van het participatieproces

Het vertrek uit Atelier Varik markeert het einde van het participatieproces. De MIRT-verkenning is afgerond en met de keuze voor de variant zonder hoogwatergeul wordt alle aandacht weer gericht op het Hoogwaterbeschermingsprogramma, waarbij het versterken van de dijken centraal staat. De gebiedsvisie die is opgesteld tijdens de MIRT-verkenning krijgt geen gevolg omdat de financiële middelen alleen beschikbaar komen wanneer er gekozen wordt voor een hoogwatergeul. Respondenten reageren gemengd op de plotselinge afsluiting van de MIRT-verkenning, mede omdat een goede afsluiting en evaluatie van de klankbordgroep Varik-Heesselt uitblijft:

“Ik vind dat heel belangrijk. Dan gaan we lekker in Toevershof zitten, pilsje erbij, gewoon lekker los tegenover mekaar gaan zitten en het even afsluiten met mekaar. Ik vind het ook belangrijk vanuit ons uit dat we gewoon die mensen kunnen bedanken die dat allemaal mogelijk gemaakt hebben want ik vind dat deze klankbordgroep nut gehad heeft.” (Inwoner)

Over het plotselinge afscheid zegt een projectmedewerker:

> *"Daar is niet over nagedacht. Alleen in de persoonlijke sfeer dat je afscheid neemt. (…) Ja ik denk dat dat ook iets is zoals het gelopen is. Iedereen moet ook even z'n teleurstelling verwerken. Maar het helpt wel om het af te ronden met elkaar en ook eens even terug te kijken. Misschien moet dat moment sowieso nog een keer komen."* (Overheid)

De startfase van het participatieproces in 2013 kenmerkte zich door een snelgroeiend wantrouwen van inwoners jegens de overheid. De informele machtsstrijd die volgde tussen overheden heeft het wederzijdse vertrouwen gedurende het proces ook geen goed gedaan. Het ontbreken van een goede afsluiting van het participatieproces laat volgens respondenten een kans onbenut om gezamenlijk terug te kijken op de afgelopen jaren en hiervan te leren voor toekomstige participatieprocessen.

Conclusie

De (in)formele machtsstrijd die bijdroeg aan de veranderende doelstellingen zoals omschreven in hoofdstuk 4.2, heeft eveneens de uitkomst van de MIRT-verkenning sterk beïnvloed. Parallel aan het formele participatieproces organiseerden kritische inwoners eigen informatieavonden, werden informele netwerken versterkt en vonden bij het bezoek van de Minister en Tweede Kamerleden demonstraties plaats van tegenstanders van de hoogwatergeul. Het globale m.e.r.-rapport gaf de tegenstanders een impuls om ook de boeren te betrekken in de weerstand tegen de hoogwatergeul. De verdeeldheid in de Stuurgroep zorgden voor een verdere politisering van het participatieproces. Uiteenlopende belangen, meningen en voorkeuren die gaandeweg het proces manifest werden, hebben uiteindelijk geresulteerd in de beslissing van de minister om 'voorlopig' voor een variant te kiezen zonder hoogwatergeul.

5

Discussie en aanbevelingen

5. Discussie en aanbevelingen

Dit onderzoek is uitgevoerd met als doel inzichten te genereren in het verloop van het communicatie- en participatieproces dat heeft geleid tot het advies om de dijken bij Varik en Heesselt te versterken, zonder nevengeul. Gedurende het proces hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die elkaar hebben beïnvloed waarmee het proces op een aantal momenten een onomkeerbare wending kreeg. We hebben het onderzoek gestructureerd door in kaart te brengen wat voorafging aan een dergelijk kantelpunt. Op basis van een analyse van de interviews en geschreven materialen hebben we inzicht gekregen in de manier waarop betrokken actoren het proces zoals zich dat uiteindelijk heeft afgespeeld, hebben ervaren. Daarmee komt eveneens aan de orde hoe actoren hebben geopereerd in de interacties in en om het participatieproces als ook hoe frames en verhalen die in deze interacties zijn geconstrueerd hebben bijgedragen aan de ontwikkelingen die uiteindelijk hebben geleid tot het besluit van de minister.

In dit laatste hoofdstuk brengen we de belangrijkste inzichten bij elkaar die resulteren in een reeks van aanbevelingen die eveneens relevant zijn voor overheden en andere belanghebbenden die bij vergelijkbare participatieprocessen zijn betrokken.

5.1 Het proces in een notendop

Onze studie laat zien dat het participatieproces in Varik en Heesselt, ondanks goede bedoelingen en zorgvuldige afwegingen vooraf en gedurende het proces, noch door respondenten van de overheden, noch door de geïnterviewde bewoners onverdeeld als positief is ervaren. De gevoelens van de betrokkenen waren op zijn minst gemengd, zo blijkt uit de interviews. Het proces had een ongelukkige start omdat bij een aantal bewoners vanaf het begin de indruk was ontstaan dat enkele overheden en bestuurders een sterke voorkeur hadden voor het realiseren van een hoogwatergeul. Deze bewoners - veelal mensen voor wie de nevengeul vanwege de ligging van hun huis directe gevolgen zou hebben - hebben zich meteen actief opgesteld als tegenstanders. Zo ontstond een wij tegenover zij situatie, nog voordat het proces van start was gegaan.

Het participatieproces dat overheden hadden vormgegeven met tal van communicatiemomenten werd vervolgens doorlopend doorkruist met acties en interacties van veelal tegenstanders. Deze hebben zich gaandeweg het proces georganiseerd in de vereniging Waalzinnig en met elkaar en met andere actoren allerlei acties ondernomen om steun te krijgen voor hun weerstand tegen de hoogwatergeul. Met behulp van frames en verhalen waarmee zij hun standpunten kracht bijzetten hebben zij deze steun met succes weten te mobiliseren, binnen Varik en Heesselt en daarbuiten, tot aan de Tweede Kamer toe. Bewoners die niet per se tegen de geul waren hebben zich gedurende het proces niet of nauwelijks laten horen. De overheden in de Stuurgroep hadden hun handen vol aan de tegenstanders en hebben allerlei pogingen gedaan om met hen in gesprek te gaan. Zo heeft de Stuurgroep vrijwel meteen een klankbordgroep in het leven geroepen waar diverse bewoners,

waaronder mensen van de vereniging Waalzinnig, deel van uitmaakten. Dit heeft echter niet meer kunnen voorkomen dat tegenstanders buiten het formele participatieproces om steun gingen organiseren.

Een goed gesprek waarin betrokkenen in al hun diversiteit met elkaar van gedachten wisselden over het nut en de noodzaak van hoogwaterveiligheidsmaatregelen en wat de voor- en nadelen waren van de verschillende opties is uiteindelijk niet van de grond gekomen. In plaats daarvan werd het proces gekenmerkt door een ingewikkelde machtsstrijd waarin tegenstanders alles uit de kast trokken om anderen te overtuigen van hun gelijk met als onbedoeld resultaat dat de situatie gaandeweg steeds verder is gepolariseerd. Met steun vanuit Wageningen Universiteit, de succesvolle motie Smaling en protesten tijdens een bezoek van de minister in het gebied werd de weerstand tegen de geul enorm zichtbaar.

Niet alleen inwoners waren verdeeld over de plannen voor een hoogwatergeul, ook de overheden in de Stuurgroep konden uiteindelijk niet tot een unaniem besluit komen. Enkele overheden zagen de hoogwatergeul als een mogelijkheid om zowel klimaatbestendige rivierverruiming als lokale gebiedsontwikkeling te realiseren. Een andere deel van de Stuurgroep vond al vanaf de start van de MIRT-verkenning, dat de waterveiligheidsdoelen ook behaald konden worden zonder hoogwatergeul. Het voordeel was volgens hen bovendien dat dit minder financiële en planningsrisico's met zich zou brengen. Deze tweestrijd leidde al vroeg in het proces tot een patstelling in de Stuurgroep.

Naast het feit dat zowel bewoners als overheden verdeeld waren ontbrak een onderliggend nationaal kader waarmee de variant met hoogwatergeul kon worden gelegitimeerd. Programma's hiervoor waren in voorbereiding, zoals de LTAR, maar deze zijn nooit vastgesteld. Dit had zijn weerslag tijdens de start van de m.e.r.-procedure waarbij de m.e.r. commissie een vergrootglas legde op de doelstellingen van het project. De initiële hoofddoelstelling van waterstandsdaling viel vanwege de ontbrekende kaders weg. Het versterken van de dijk als absolute randvoorwaarde voor waterveiligheid kwam hiervoor in de plaats. Hieraan lag de Waterwet 2017 ten grondslag met heldere eisen voor hoogwaterveiligheid. Drie jaar na de start van het participatieproces zijn de oorspronkelijke doelstellingen van het project hierdoor volledig gewijzigd. De hoogwatergeul, die aanvankelijk een redelijk onomstreden doel leek van het project werd daarmee tot één van de middelen om het doel hoogwaterveiligheid te bereiken. De noodzaak voor een geul kwam hiermee te vervallen.

Alles bij elkaar hebben de protesterende bewoners, de verdeelde Stuurgroep en ontbrekende nationale kaders geleid tot een proces waarin de keuze voor de variant dijkversterking zonder hoogwatergeul zich gaandeweg afdwong.

Duidelijk is dat geplande en ongeplande ontwikkelingen elkaar gedurende het participatieproces hebben versterkt en dat samenlopen van omstandigheden het proces mee hebben bepaald. Verschillende factoren hebben hierbij een rol gespeeld. We bespreken ze achtereenvolgend.

5.2 De begrenzing van het participatieproces

Hoogwaterveiligheid is een lange termijn belang van alle mensen die in en om het rivierengebied wonen. Dat de overheid de plicht heeft om alles te doen wat binnen haar macht ligt om de veiligheid van haar burgers te garanderen staat niet ter discussie (Wiering & Winnubst, 2017). Het feit dat er ingrepen in het rivierengebied plaatsvinden maakt dan ook geen deel uit van het participatieproces. Wanneer een specifieke ingreep op de lange termijn voor alle mensen de grootste veiligheid biedt zou daartoe strikt genomen eveneens besloten kunnen worden zonder participatie van bewoners. Vervolgens zou over de wijze waarop de ingreep wordt geïmplementeerd met betrokken burgers, en zeker met mensen voor wie de ingreep directe gevolgen heeft, uitgebreid moeten worden gecommuniceerd. In het geval van Varik en Heesselt is van hogerhand niet op voorhand besloten wat de doelstelling zou moeten zijn. Tegenstanders van de geul hebben zich vervolgens gedurende het participatieproces georganiseerd en op die manier voor elkaar gekregen dat de politiek besloten heeft tot de door hen geprefereerde maatregel van dijkversterking. Zo bekeken is er niks mis met het gevoerde participatieproces. Tegelijkertijd rest bij de betrokken overheden een zeker ongemak over deze beslissing: is deze wel de juiste? De vraag dringt zich op of het al dan niet aanleggen van een nevengeul bij Varik en Heesselt wel onderwerp van participatie had moeten zijn. In andere participatieprocessen zien we vergelijkbare vragen en twijfels over wanneer en waarover burgers wel en niet mee zouden moeten praten, en zo ja in hoeverre zij mee mogen besluiten (Edelenbos, Van Buuren, Roth, & Winnubst, 2017). Duidelijk is dat over de ruimte van de participatieagenda vooraf zorgvuldig moet worden nagedacht en gesproken. Gebeurt dat niet, dan blijven vragen en twijfels over nut en noodzaak van doelen en middelen gedurende het hele proces een rol spelen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012). Wanneer het ingrijpen zelf niet ter discussie wordt gesteld, dan zal daar een heldere en betrouwbare legitimering voor moeten bestaan die vervolgens moet worden besproken op elk moment dat burgers daar om vragen (Wolsink, 1996).

De legitimering van de nut en noodzaak van een ingreep in de leefomgeving kan lastig zijn in situaties waarin veel onzekerheden bestaan. Dat is bij hoogwaterveiligheidsmaatregelen eigenlijk altijd het geval: we kunnen de toekomst, zeker op de lange termijn, niet voorspellen, laat staan met precisie. Overheden zouden dan zelf moeten kunnen besluiten over een oplossing die op dat moment het meest veelbelovend is in termen van veiligheid. Vervolgens worden burgers betrokken die op een of andere manier getroffen worden door de maatregelen. Met hen wordt besproken wat overheden kunnen doen om de maatregelen voor hen minder nadelig en misschien zelfs voordelig uit te laten pakken.

Aanbeveling 1 *In geval van collectieve belangen die op een langere termijn met onzekerheid gepaard gaan moeten overheden heel goed overwegen waarover zij met burgers in gesprek gaan. Dit dient tussen bestuurders afgestemd te worden. Vervolgens moet deze afweging vanaf het eerste gesprek met bewoners helder worden gecommuniceerd.*

Aanbeveling 2 *Met bewoners die direct door maatregelen worden getroffen die collectieve belangen dienen moet gedurende het hele proces veelvuldig en zorgvuldig gesproken worden over wat nodig is om de maatregelen voor hen acceptabel te maken.*

Aanbeveling 3 *Bij aanvang van het proces is het van belang om het probleem en doelstellingen te bespreken met bewoners alvorens eventuele oplossingen worden gepresenteerd. Het vertrekpunt voor participatie (probleemstelling, doelstelling en/of voorgestelde maatregelen), inclusief nut en noodzaak moet zo vaak als nodig aan burgers worden uitgelegd.*

5.3 Veranderende machtsverhoudingen en afname van vertrouwen

Onze studie maakt opnieuw duidelijk dat het niet vanzelfsprekend is dat belanghebbenden in een participatieproces over ingrepen in de leefomgeving bereid zijn om met een open blik het gesprek aan te gaan om mogelijkheden en beperkingen van voorgestelde maatregelen vanuit verschillende perspectieven te beschouwen. Integendeel: ook eerder onderzoek laat zien dat in geen enkel participatieproces sprake is van een machtsvrije dialoog (Edelenbos & Klijn, 2006; Aarts en Leeuwis, 2010), omdat belanghebbenden – binnen en buiten het formele participatieproces – allerlei strategieën toepassen om invloed uit te oefenen op het resultaat. In Varik en Heesselt was dit ook het geval. Daar heeft het overheden bovendien parten gespeeld dat onder de bewoners van begin af aan de veronderstelling heerste dat althans een deel van de Stuurgroep een sterke voorkeur had voor de hoogwatergeul. Deze veronderstelling is vervolgens met verhalen en frames in tal van interacties steeds bevestigd en versterkt. Pogingen van de overheden om deze verhalen te ontkennen maakten de weerstand alleen maar groter. Het resultaat was dat tegenstanders van de geul de overheden niet meer zagen als betrouwbare gesprekspartners en overgingen op acties buiten het proces met als doel hun positie te versterken.

Vervolgens werd elke actie van overheden negatief geïnterpreteerd waarmee de afstand tot de tegenstanders opnieuw werd vergroot en een constructief gesprek niet meer mogelijk was. In plaats daarvan groeide de motivatie van de tegenstanders om hun invloed op het proces op allerlei manieren te vergroten. We herkennen hier wat Flyvbjerg (1998) 'the backstage power play' noemt:

> *"It is the backstage power play ... which is the real politics of planning"* (Flyvbjerg, 1998: 83).

Het machtsspel dat gevoerd werd in informele interacties die de formele communicatie van het participatieproces flankeerden, kreeg gaandeweg het participatieproces de overhand. Veranderende machtsverhoudingen en het verlies van vertrouwen waren uiteindelijk het resultaat van de dagelijkse, informele gesprekken die de tegenstanders van de geul met elkaar voerden rondom deze voor hen zo belangrijke kwestie (Fox-Rogers & Murphy, 2014; Hillier, 2000; Kim & Kim, 2008). Meer

algemeen is het vertrouwen tussen overheden en burgers al heel gauw een precaire aangelegenheid (Van Reybrouck, 2016). Overheden gaan er te gemakkelijk van uit dat burgers maatschappelijke kwesties enkel bekijken vanuit het eigen belang (Wolsink, 1996). Burgers op hun beurt wantrouwen overheden naarmate ze er meer mee te maken hebben (van Wessel, 2011), wat in elk participatieproces het geval is (Bleijenberg et al., 2018). De huidige samenleving kenmerkt zich door kritische burgers die de legitimiteit van de overheid, en haar beslissingen, voortdurend onder de loep leggen. Ook de media hebben hier een rol gespeeld: de tegenstanders hadden goede relaties met de regionale krant de Gelderlander die vervolgens voornamelijk negatief over de hoogwatergeul heeft gerapporteerd.

Aanbeveling 4 *Overheden moeten er rekening mee houden dat belanghebbenden middels informele (inter)acties buiten het formele communicatie- en participatieproces om, strategieën toepassen om het proces te beïnvloeden. Dit is kenmerkend voor de huidige samenleving en moet daarom worden beschouwd als inherent aan het participatieproces. Volledige openheid en transparantie over doelen en middelen is hierdoor van extra gewicht.*

Aanbeveling 5 *Overheden moeten ervan uit gaan dat burgers, zodra ze met overheden van doen hebben op momenten dat zij daar zelf niet om hebben gevraagd, die overheden haast per definitie wantrouwen. Gedurende het hele participatieproces moet daarom actief worden geïnvesteerd in een constructieve relatie met burgers.*

Aanbeveling 6 *Vanuit het motto 'denk aleer ge doet, en al doende denk dan nog' zullen overheden bereid en in staat moeten zijn om eerdere besluiten over de inrichting van het communicatie- en participatieproces aan te passen als de situatie daarom vraagt. Tussentijdse evaluaties zijn daarom noodzakelijk.*

5.4 De betekenis van frames en verhalen in het participatieproces

Dat waterveiligheid in het rivierengebied van levensbelang is, behoeft geen uitleg. Toch hebben bewoners gedurende het participatieproces – en vooral in het begin – een discussie gemist over nut en noodzaak van de voorgestelde maatregelen, en dan met name van de optie van de nevengeul. Doel (waterveiligheid) en middelen (de voorgestelde maatregelen) lopen hier door elkaar. Waar de Stuurgroep ervan uit ging dat het nut en de noodzaak van ingrijpen (het doel) niet meer ter discussie stond, hadden met name de tegenstanders van de geul grote behoefte aan een discussie over nut en noodzaak, juist van de nevengeul. Opvallend is dat volgens de respondenten feiten op zichzelf nauwelijks een rol hebben gespeeld in het proces. Aanvankelijk vond nog enige discussie plaats over de hoeveelheid waterafvoer die de voorkeur voor de ene of de andere maatregel zou kunnen legitimeren, totdat het uitgangspunt van 18000m3/s werd vastgelegd in een kamerbrief. Het zijn vooral frames en verhalen geweest die mensen met elkaar deelden om steun te krijgen voor hun

standpunten waarin impliciete aannames en normen feiten vervingen. Meer algemeen zijn feiten in discussies veel minder belangrijk dan over het algemeen wordt aangenomen, omdat meningsverschillen eerder gaan over waarden, normen, overtuigingen en belangen (Van Herzele en Aarts, 2019).

Omdat duidelijke nationale kaders rondom rivierverruiming vanuit de overheid ontbraken en men zich niet gehoord voelde hebben tegenstanders van de hoogwatergeul van begin af aan met elkaar frames en verhalen geconstrueerd die hen motiveerden om buiten het participatieproces om steun te zoeken en actie te ondernemen. Een voorbeeld zijn de verhalen, gebaseerd op de aanname dat de Stuurgroep een voorkeur zou hebben voor het realiseren van de hoogwatergeul en om die reden een onbetrouwbare gesprekspartner zou zijn. Die aanname was weer het gevolg van interpretaties van een verhaal op het internet, een krantenartikel en een visualisatie van de hoogwatergeul als mogelijk scenario.

Dit fenomeen zien we terug in vergelijkbare participatie rondom ruimtelijke ingrepen (Aarts & Leeuwis, 2010; Akerboom, 2018; Douma, 2018; Wiering & Winnubst, 2017): mensen maken verhalen, zeker in contexten van grote onzekerheid zoals ook hier het geval was. Verhalen die hun meningen en standpunten bevestigen en waarin veelal impliciete normen en aannames richting geven aan volgende interpretaties en acties. Dit bevestigt opnieuw het belang van veelvuldige interactie tussen overheden en bewoners voorafgaande, gedurende en na afloop van het participatieproces waarin normen, waarden en aannames expliciet tot onderwerp van discussie worden gemaakt.

Aanbeveling 7 *Overheden moeten zich realiseren dat burgers, zeker als zij worden geconfronteerd met onzekerheden over de toekomst van hun directe leefomgeving, met elkaar verhalen maken die hun meningen en standpunten bevestigen. De aannames, normen, belangen en angsten die ten grondslag liggen aan deze verhalen moeten in formele en informele interacties expliciet worden gemaakt en besproken worden. Dit is des te meer van belang wanneer verhalen worden gedeeld die feitelijk onjuist zijn.*

5.5 Het gebeurt in gesprekken

Om zich te organiseren en hun acties voor te bereiden voerden tegenstanders voornamelijk gesprekken met gelijkgestemden, met als gevolg dat bestaande opvattingen en motivaties, zoals die in de frames en verhalen naar voren komen, voortdurend werden aangescherpt. Als mensen in een dergelijke situatie het gesprek al aangaan met andersdenkenden, dan leiden de pogingen om elkaar te overtuigen al gauw tot een impasse, in een grotere afstand tussen de gesprekspartners en een verheviging van het meningsverschil (Aarts, 2018; van Herzele, Aarts, & Casaer, 2015). Op deze manier dragen gesprekken zelf bij aan de verheviging van het conflict, zo wordt ook in deze studie bevestigd. De gesprekken tussen overheden en tegenstanders waren niet erg constructief. De

kritische bewoners uitten vooral beschuldigingen richting de overheden, waarop de overheden zich gedwongen voelden zich te verdedigen en hun goede intenties te benadrukken. Het resultaat was dat beide groepen nog verder uit elkaar kwamen te liggen. Een gesprek in de betekenis van een dialoog waarin mensen net zo lang luisteren totdat ze begrijpen wat de ander bedoelt en de ander zich gehoord voelt, waarin onderliggende aannames en normen worden geëxploreerd en naar een gezamenlijke volgende stap wordt toegewerkt (Bohm, 1990; Te Molder, 2014) heeft zich niet voorgedaan.

Daarbij moeten we ons realiseren dat gesprekken niet op zichzelf staan. Zij zijn aan elkaar gerelateerd door wat discursieve circulatie wordt genoemd (Hook, 2001): het rondzingen van frames en verhalen via ketens van interacties tussen mensen die elkaar vinden in hun gelijk. Op deze manieren worden frames en verhalen op een gegeven moment ervaren als vaststaande feiten die nog moeilijker onderwerp van discussie zijn.

Alles bij elkaar verdient de kwaliteit van de gesprekken met belanghebbenden die er anders over denken bijzondere aandacht. Een ware dialoog moet het streven zijn.

Aanbeveling 8 *Om een constructief gesprek te kunnen voeren met mensen die de hakken in het zand zetten zouden overheden en andere belanghebbenden zich moeten laten trainen om zich de principes van de dialoog eigen te maken:*

- *Luister aandachtig naar burgers, net zo lang tot je begrijpt wat zij bedoelen en de burgers zich gehoord voelen.*
- *Accepteer dat er meerdere perspectieven (mogen) zijn en maak die onderwerp van gesprek.*
- *Onderzoek onderliggende aannames, normen, belangen en angsten van alle gesprekspartners, ook die van jezelf.*
- *Schuif emoties niet terzijde, geef ze de ruimte en maak ze bespreekbaar.*
- *Werk toe naar concrete en haalbare vervolgacties waar alle gesprekspartners het over eens zijn.*

5.6 De zwijgende meerderheid

Gedurende het hele participatieproces waren de geluiden van de tegenstanders van de hoogwatergeul duidelijk zichtbaar en hoorbaar. De inwoners die zich niet verzetten tegen of misschien zelfs positief waren over een hoogwatergeul bleven gaandeweg stil, ondanks herhaalde pogingen van de Stuurgroep om alle inwoners te betrekken. Denk bijvoorbeeld aan initiatieven als de inrichting van het Atelier Varik, de SRV-tour en de campertours.

Uit het onderzoek komen verschillende redenen naar voren die met elkaar samenhangen en elkaar versterken. In de eerste plaats voelden voorstanders aanvankelijk geen noodzaak om zich uit te spreken. Ook zij hadden immers de indruk dat de overheden in de Stuurgroep de oplossing van een

hoogwatergeul prefereerden. Daarbij komt dat voorstanders meer geneigd leken om ervan uit te gaan dat de overheid het belang van collectieve veiligheid bovenaan heeft staan en zou weten te realiseren. Daarom was er geen reden tot protest. Zo gaf een van de bewoners aan dat hij vanuit zijn eigen individuele belang tegen, maar vanuit het belang als Nederlander of als Europeaan voor de geul was. In de tweede plaats is gedurende het participatieproces alle aandacht uitgegaan naar de tegenstanders. Gaandeweg het proces verslechterde de relatie tussen de Stuurgroep en de tegenstanders, wat gepaard ging met het besluit van de tegenstanders om zich buiten met formele proces om te organiseren, steun te mobiliseren en vooral van zich te laten horen. Hiermee ging nog meer aandacht naar de tegenstanders. Ten derde ontstond onder de voorstanders gaandeweg een gevoel van onveiligheid om zich uit te spreken. Een aantal geïnterviewde voorstanders gaf aan dat je behoorlijk lef moest hebben om je tijdens publieke momenten te laten horen. Ook tijdens demonstraties bleven zij liever weg. Omdat van begin af aan de indruk bestond dat de overheden voor de hoogwatergeul waren aarzelden medewerkers van de overheid eveneens om in het vervolg van het proces de voordelen van de hoogwatergeul expliciet te benoemen. Het resultaat was dat het protest tegen de hoogwatergeul de overhand leek te hebben, een indruk waar de politiek uiteindelijk niet omheen kon.

In eerdere studies komt het probleem van de ongeorganiseerde, zwijgende meerderheid eveneens naar voren (Bleijenberg et al., 2018; Turnhout, Van Bommel, & Aarts, 2008). Dat actoren, die in staat zijn gebleken om zich te organiseren en invloed uit te oefenen op het proces grote kans hebben om de uitkomst te bepalen, wordt breed gesignaleerd (Beukenholdt- ter Mors, Daemen, & Schaap, 2002; Edelenbos, Domingo, Klok, & Tatenhove, 2006). De vraag is hoe deze ongelijkheid in het proces kan worden voorkomen. Van belang is dat overheden zich vooraf, en gedurende het hele proces nog veel beter moeten positioneren in de netwerken waar burgers binnen het betreffende gebied deel van uitmaken. Het zogenoemde participatiemodel waarbij de overheid praat met representanten van belanghebbenden, zoals in dit geval met de klankbordgroep, is een noodzakelijke stap, maar niet voldoende. Om op de hoogte te blijven van wat er speelt moeten overheden ervoor zorgen dat ze deelnemen aan de schijnbaar onbeduidende dagelijkse gesprekken die mensen met elkaar voeren. Daartoe zouden intermediairen kunnen worden ingezet, mensen die dicht bij de burgers staan, hun taal spreken en ervoor zorgen dat burgers niet alleen goed en afdoende zijn geïnformeerd, maar ook dat wat bij burgers leeft - inclusief hun interpretaties van wat er aan de hand is - terecht komt bij de overheden (zie ook Van Herzele & Aarts, 2013). Eerder onderzoek laat zien dat intermediairen die veelvuldig met burgers spreken in hun eigen informele context gemakkelijk het vertrouwen winnen en op die manier bijdragen aan een constructieve relatie tussen burgers en de overheden waar zij mee te maken hebben.

Aanbeveling 9 *Om inwoners in al hun diversiteit bij het participatieproces te betrekken zullen zij vanaf het begin van het participatietraject actief moeten worden benaderd met meer en minder formele acties.*

Aanbeveling 10 *Een belevingsonderzoek voorafgaand aan het participatieproces geeft inzicht in percepties, meningen en emoties van burgers met betrekking tot hun leefomgeving maar ook in de manier waarop zij denken over het onderwerp participatie. Bovendien komen hiermee de relevante informele netwerken van burgers in beeld als ook de verhalen die de ronde doen.*

Aanbeveling 11 *Vooraf, gedurende en na het participatieproces moeten overheden mogelijkheden creëren om vrijwel dagelijks met burgers in gesprek te gaan. Burgers moeten zich in die gesprekken vrij voelen de agenda te bepalen. Op die manier wordt vertrouwen gewonnen waarmee wordt voorkomen dat overheden zich telkens gedwongen voelen zich te verdedigen.*

Aanbeveling 12 *Het is aan te raden om intermediairen in te zetten om de gesprekken met betrokken burgers te voeren, mensen die dichtbij de burgers staan, hun taal spreken en gemakkelijk het vertrouwen winnen van alle betrokken burgers, ongeacht hun mening of standpunt over de kwestie.*

5.7 Vormgeven van de communicatie binnen het participatieproces

Vanaf het moment dat de verschillende betrokken overheden nadachten over een co-creatief gebiedsproces in Varik en Heesselt zijn meerdere communicatieplannen opgesteld. Een half jaar voor de eerste inloopbijeenkomst in Varik werd al nagedacht over de manier waarop bewoners mee zouden kunnen denken en praten. Zo was er aanvankelijk een inspiratieweek gepland waarin overheden en burgers konden 'co-creëren'. Overheden zouden tijdens deze week open huis houden in het projectgebied om ideeën en informatie uit te wisselen en samen met de bewoners letterlijk 'kennis te maken'. Deze kennis zou vervolgens worden gebundeld in een ideeënboek dat de input zou leveren voor het ruimtelijk ontwerp. Al snel bleek echter dat het plan voor een inspiratieweek, zoals ook opgesteld in de eerste communicatieplannen, de inwoners niet tevredenstelde. Inwoners voelden zich overvallen en zochten vervolgens zelf contact met gemeente en provincie om aan te geven eerder mee te willen denken dan de overheden hadden voorzien. Ook tijdens de inspraakperiode van de Structuurvisie Waalweelde-West maakten inwoners reeds kenbaar zich niet gehoord te voelen.

Eerder onderzoek laat zien dat het draagvlak voor plannen van de overheid zeker niet alleen wordt bepaald door het feit of burgers het al dan niet eens zijn met de inhoud van een plan, maar vooral ook door de mate waarin zij (1) zich op een beleefde en respectvolle manier behandeld voelen, (2) voldoende ruimte ervaren om hun mening te geven, (3) verantwoording over de totstandkoming van de uitkomst hebben ervaren, en (4) vinden dat betrokken ambtenaren deskundig, professioneel en integer hebben gehandeld. Het gaat hier om wat 'procedurele rechtvaardigheid' wordt genoemd (Bos, Valden, & Lind, 2014): zolang burgers zich op een acceptabele wijze bejegend voelen hoeven zij

lang niet altijd hun zin te krijgen wanneer zij in een participatieproces worden betrokken. Dit bevestigt nogmaals dat de communicatie rondom het participatieproces voortdurend aandacht verdient waarbij steeds vanuit het perspectief van de burgers moet worden bekeken of de interactie wordt ervaren als respectvol, rechtvaardig en plezierig. Om de communicatie gedurende het participatieproces effectief te organiseren en, waar nodig, aan te passen zullen burgers steeds met een open blik en toekomstgericht moeten worden benaderd, waarbij zowel aandacht moet zijn voor wat er eerder is gebeurd als ook voor wat staat te gebeuren.

De communicatieplannen die aanvankelijk waren opgesteld stonden veelal in het teken van de wijze waarop overheden met bewoners vanuit een zenderperspectief het gesprek aan zouden moeten gaan, met daarbij vermeld een verzameling aan off- en online communicatiemiddelen. Doelen gingen veelal over het creëren van begrip en acceptatie *van* bewoners *voor* plannen van de overheid. Het juist en volledig *informeren* van inwoners over de beoogde hoogwatergeul staat in deze plannen voorop opdat bij bewoners de juiste verwachtingen 'geschapen kunnen worden'.

Het vormgeven van participatieprocessen is gebaat met een fundamenteel andere benadering van communicatie (Keessen, Daalen, & Van Buuren, 2014). We moeten ons realiseren dat ontwikkelingen en veranderingen het resultaat zijn van een voortdurend samenspel tussen ambities, de context waarin ambities gestalte krijgen en de interacties die we formeel en informeel aangaan om ambities te realiseren. Vanuit dit perspectief zou de communicatie rondom participatietrajecten moeten worden vormgegeven.

Aanbeveling 13 *Het perspectief en de (participatie)verwachtingen van bewoners moeten gedurende het participatieproces voortdurend worden gemonitord. Zorgvuldige communicatie moet ertoe bijdragen dat het participatieproces op zichzelf als rechtvaardig wordt ervaren. Verwachtingen van bewoners over communicatie en participatie moeten in een eerste belevingsonderzoek reeds worden meegenomen en onderwerp van gesprek worden gemaakt.*

Aanbeveling 14 *Via formele en informele interacties moet de politiek-bestuurlijke context waarin het participatieproces gestalte krijgt voortdurend in de gaten worden gehouden.*

Literatuur

Literatuur

Aarts, N. (2018). *Dynamiek en Dependentie in Socio-Ecologische Interacties*. Nijmegen, Radboud Universiteit.

Aarts, N., & Leeuwis, C. (2010). Participation and power: Reflections on the role of government in land use planning and rural development. *Journal of Agricultural Education and Extension*, *16*(2), 131–145.

Aarts, N., & Lokhorst, A. M. (2012). The role of government in environmental land use planning: towards an integral perspective. In S. Appiah-Opoku (Ed.), *Environmental Land Use Planning* (pp. 219–232). InTech.

Aarts, N., Ruyssenaars, B., Steuten, C., & Herzele, A. van. (2015). *Natuur en beleid betwist: een analyse van de aard en het verloop van online discussies over implementatie van natuurbeleid in Nederland* (No. 9). *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. Den Haag.

Aarts, N., Steuten, C., & van Woerkum, C. (2014). *Strategische communicatie: Principes en toepassingen*. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Aarts, N., & van Woerkum, C. (2006). Frame Construction in Interaction. In Nicholas Gould (Ed.), *MOPAN 2005. Multi-Organisational Partnerships, Alliances and Networks. Engagement. Mopan 2015.* (pp. 229–237). Pontypridd: University of Glamorgan.

Akerboom, S. (2018). *Between Public Participation and Energy Transition: the case of wind farms*. University of Amsterdam.

Antea Group. (2015). *MIRT1 Onderzoeksrapportage hoogwatergeul Varik-Heesselt*.

Antea Group, Gemeente Neerijnen, Provincie Gelderland, & Waterschap Rivierenland. (2014). *Brochure Pre-verkenning Varik-Heesselt*.

Berlo, D. (1960). *The Process of Communication: An Introduction to Theory and Practice.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

Beukenholdt- ter Mors, M. A., Daemen, H. H. F. M., & Schaap, L. (2002). *Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000: een andere analyse van evaluaties.* Erasmus Universiteit.

Binnema, H., & Michels, A. (2016). Loting en diversiteit. te hoge verwachtingen. In G. Boogaard & A. M. B. Michels (Eds.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Boom bestuurskunde.

Bleijenberg, C., Aarts, N., & Renes, R.-J. (2018). Waarderen of veroordelen? De betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, *2018*(2), 2-24.

Bleijenberg, C., Aarts, N., & Renes, R. J. (2019). Hoe gesprekken een participatieproces maken of breken. *Tijdschrift Voor Communicatiewetenschap*, *47*(1), 27-44.

Bohm, D. (1990). *On dialogue*. New York: Routledge.

Bos, K. Van Den, Valden, L. Van Der, & Lind, E. A. (2014). On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts. *Utrecht Law Review*, *10*(4), 1–26. https://doi.org/http://doi.org/10.18352/ulr.287

Briefing mederwerkers Inloopavond Structuurvisie WaalWeelde West. (2013).

de Graaf, L. (2007). *Gedragen beleid*. Delft: Eburon Uitgeverij BV.

Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R., & van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human Relations*, *62*(2), 155-193.

Douma, J. (2018). *Leven in een delta is mensenwerk*. Nyenrode Business University.

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P., & Tatenhove, J. van. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(3), 417-446.

Edelenbos, J., Van Buuren, A., Roth, D., & Winnubst, M. (2017). Stakeholder initiatives in flood risk management: exploring the role and impact of bottom-up initiatives in three 'Room for the River' projects in the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, *60*(1), 47-66.

Elias, N. (1970). *Was ist Soziologie? [What is Sociology?]*. Munich: Juventa.

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, *43*(4), 51-58.

Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. University of Chicago press.

Folder inwoners "Varik-Heesselt geen tweede Loppersum." (2017).

Forum www.varik.nl. (2013).

Fox-Rogers, L., & Murphy, E. (2014). Informal strategies of power in the local planning system. *Planning Theory*, *13*(3), 244-268.

Gemeente Neerijnen. (2013). *Extra inloopbijeenkomst Hoogwatergeul Varik-Heesselt*.

Gray, D. E. (2013). *Doing Research in the Real World* (Vol. 3). California: SAGE Publications Ltd.

GS Gelderland, B&W Lingewaal, B&W Maasdriel, B&W Neerijnen, & B&W Zaltbommel. (2013). *Reactienota Voorontwerp-structuurvisie WaalWeelde West*.

Herzele, A. van, & Aarts, N. (2013). '"My forest, my kingdom"'—Self-referentiality as a strategy in the case of small forest owners coping with government regulations. *Policy Sciences*, *46*(1), 63-81.

Hillier, J. (2000). Going round the back? Complex networks and informal action in local planning processes. *Environment and Planning A*, *32*(1), 33–54.

HKV Lijn in water, Stroming, & Antea Group. (2014). *Bandbreedte hoogwatergeul Varik-Heesselt*.

Hook, D. (2001). Discourse, knowledge, materiality, history: Foucault and discourse analysis. *Theory & Psychology*, *11*(4), 521-547.

Idrissou, L., Aarts, N., Leeuwis, C., & Van Paassen, A. (2016). Identity Dynamics and Conflict in Collaborative Processes: The Case of Participatory Management of Protected Areas in Benin. *Journal of Environmental Protection*, *07*(13), 1981-2008.

Keessen, A., Daalen, L. Van, & Van Buuren, A. (2014). Participatie in watermanagement: goed voorbeeld doet volgen? *Nederlands Juristenblad*, *30*, 2117-2124.

Kim, J., & Kim, E. J. (2008). Theorizing dialogic deliberation: Everyday political talk as communicative action and dialogue. *Communication Theory*, *18*(1), 51-70.

Koenraadt, R., & Klerkcx, E. (2014). Participatie nieuwe stijl: bewoners in de kopgroep. bewoners lopen zich warm voor de Delatbeslissing. *Landwerk #4*, pp. 23-26.

Lems, P., Aarts, N., & van Woerkum, C. M. J. (2013). When policy hits the ground. An empirical study of the communication practices of project managers of a water board in conversations for collaborative governance. *Environmental Policy and Governance*, *23*(4), 234-246.

Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford: Stanford University Press.

Minister van Infrastructuur en Waterstaat. (2018a). *Waterbeleid. Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Brief Nr. 434*.

Minister van Infrastructuur en Waterstaat. (2018b). *Waterbeleid. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 28 juni 2018*.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2017). *Handreiking Verduurzaming MIRT*.

Onderzoeksbureau KeppelMedia. (2017). *Rapport campertour Rivierverruiming en Dijkversterking*.

Pröpper, I. M. A. M., & Steenbeek, D. A. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Amsterdam.

Provincie Gelderland. (2015). Brief aan bewoners met onderwerp: Hoogwatergeul Varik-Heesselt.

Provincie Gelderland, Gemeente Neerijnen, Waterschap Rivierenland, & Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Notitie Reikwijdte en Detailniveau*.

Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, Gemeente Neerijnen, Gemeente Tiel, & Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Startdocument MIRT-verkenning Varik - Heesselt*.

Provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, Gemeente Neerijnen, Gemeente Tiel, & Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Brochure NKO. Veilig samenleven met toekomstig hoogwater toekomstig hoogwater: Van achttien oplossingsrichtingen naar drie alternatieven*.

Schulz, M., Jong, I. de, Delden, M. van, & Twist, M. van. (2019). *Samenwerking sturen: Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt*.

Stacey, R. D., & Griffin, D. (2005). A complexity perspective on researching organizations. London:

Routledge.

Sweco. (2017). *Globaal milieueffectrapport Dijkversterking Tiel-Waardenburg (TiWa) en rivierverruiming Varik-Heesselt (VaHe)*.

Sweco. (2018). *Verkenningenrapport MIRT-verkenning Varik-Heesselt*.

Sweco, & Podium. (2017). *Operationeel communicatie- en participatieplan TiWa enVahe*.

Te Molder, H. (2014). *The hidden moralities of science and technology. Communicating science and technology in the life science context.* Wageningen: Wageningen University.

Turnhout, E., Van Bommel, S., & Aarts, N. (2008). Maakbare burgers? Participatie, betrokkenheid en burgerschap in de Drentsche Aa. In G. Alberts, M. Blankesteijn, B. Broekhans, & Y. van Tilborgh (Eds.), *Burger in utvoering* (pp. 69-93). Amsterdam: Aksant.

van der Stoep, H., Aarts, N., & van den Brink, A. (2017). Shifting frames: mobilizing policy attention for landscape values in a Dutch urban–rural fringe. *Journal of Environmental Policy and Planning*, *19*(6), 697-711.

van Herzele, A., Aarts, N., & Casaer, J. (2015). Wildlife comeback in Flanders: Tracing the fault lines and dynamics of public debate. *European Journal for Wildlife Research*, *61*(4), 539-555.

Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: Uitgeverij De Bezige Bij.

Vereniging Waalzinnig. (2014). *Uitnodiging Waalzinnig bijeenkomst Toevershof 10 januari 2014*.

WaalWeelde. (2013). *structuurvisie WaalWeelde West (Concept)*.

Waalweelde West. (2013a). *Oplegnotitie ontwerp structuurvisie waalweelde west*.

Waalweelde West. (2013b). Structuurvisie WaalWeelde West Hoogwatergeul Varik - Heesselt Informatiebrochure.

Wapenaar, H., Röling, N., & van den Ban, A. (1989). *Basisboek voorlichtingskunde*. Amsterdam: BoomUitgevers.

Wessel, M. van. (2011). Politieke onvrede: wat we kunnen leren door met burgers te praten. *Res Publica : Revue de l'Institut Belge de Science Politique*, *53*(2), 242-244.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*.

Wiering, M., & Winnubst, M. (2017). The conception of public interest in Dutch flood risk management: Untouchable or transforming? *Environmental Science and Policy*, *73*, 12-19.

Wolsink, M. (1996). Het NIMBY-denken : eindpunt of startpunt van een leerproces? In J. Eberg & H. van Est, R.van de Graaf (Eds.), *Leren met beleid: Beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid* (pp. 19-40). Amsterdam: Het Spinhuis.