

0 ESSENTIE VAN DIT ONDERZOEK

Projecten in het rivierbeheer roepen vragen op

De samenleving wordt steeds complexer, en dit geldt ook voor het waterbeheer...

Onze samenleving wordt steeds complexer. Om doelen te bereiken en plannen te realiseren worden mensen en organisaties steeds meer van elkaar afhankelijk. Werkvelden raken met elkaar verbonden, om dingen voor elkaar te krijgen hebben steeds meer partijen elkaar nodig. Gevoegd bij de steeds mondigere burger in een ontzuilde, geïndividualiseerde wereld, zorgt dit ervoor dat zij beleid en overheid steeds kritischer volgen. Plannen van de overheid zijn altijd wel ergens omstreden en aanleiding tot debat, strijd en politiek.

Dit geldt ook voor het waterbeheer. Er zijn eisen vanuit milieu en het betrekken van burgers. De systeemwerking van rivieren maakt een brede aanpak noodzakelijk. Daarbij treedt een steeds verdere vervalting van het waterbeheer met andere beleidsvelden op, zoals ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling en economie. Ook Europa is zich gaan bemoeien met het waterbeheer, zoals met de ontwikkeling van de systeemgerichte stroomgebiedsbenadering en ecologische regelgeving. Tenslotte speelt de invloed van mogelijke klimaatverandering een steeds nadrukkelijker rol in het debat. Kortom, het waterbeheer is onderdeel van de toenemende complexiteit.

... dat zich onttrekt aan openbaar debat en discussie

Des te opmerkelijker is het dat het Nederlandse waterbeheer zich onttrekt aan het oog van publiek, media en politiek. Waterissues lijken nauwelijks interessant, en halen slechts incidenteel de media. De bijdrage van het waterbeheer aan de jaarlijkse rede op Prinsjesdag beperkt zich tot één of enkele regels. Hoogleraar Sybe Schaap stelt voor de landelijke verkiezingen in 2010: *'Wie de verkiezingsprogramma's doorleest merkt dat het waterbeheer weinig belangstelling geniet'*. Alleen de Hedwigepolder, met de vraag of zij wel of niet moet worden ontpolderd, is met zijn huidige media-aandacht een uitzondering op de regel. Zolang er geen sprake is van een dreigende overstrooming, lijkt het waterbeheer in meer of mindere mate een gedepoliteerde kwestie. Zij moet omgaan met de toenemende complexiteit, en kan dit in de schaduw van het openbare debat doen.

Recente rivierprojecten roepen dezelfde beelden op...

Het Nederlandse waterbeheer lijkt dus een gedepoliteerde kwestie. Dit geldt ook voor het Nederlandse rivierbeheer. Dijkversterkingen in het riviereengebied en de verruiming van de Maas uit de jaren negentig van de vorige eeuw zijn daarvan voorbeelden. Ook recente projecten als de PKB Ruimte voor de Rivier en de verdieping van de Schelde horen hierbij. Rivierprojecten lijken de laatste decennia gedepoliteerd en tot weinig publieke discussie te leiden.

... echter, er is wél weerstand: maar alleen lokaal, en laat

Dit schetst een beeld dat bij rivierprojecten niets aan de hand is. Snelle overeenstemming, geen debat, geen polarisatie. Toch is dit beeld niet correct. Want honderd tractoren voor een waterschapskantoor in Apeldoorn in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier, gaat toch écht over weerstand. En de voortslepende discussie over het wel of niet ontpolderen van de Hedwigepolder wijst niet op een gedepoliteerd debat. Echter, deze weerstand heeft twee belangrijke kenmerken: ze treedt pas laat op, én ze is lokaal. Het protest van de boeren in Apeldoorn betrof de inspraak: alle overheidspartijen waren al tot een akkoord gekomen. Het protest tegen de ontpoldering van de Hedwigepolder ontstond nádat Nederland en Vlaanderen hierover reeds een Verdrag hadden gesloten. Kortom: bij rivierprojecten ontstaat weerstand en kan forse polarisatie ontstaan. Maar deze lijkt lokaal en laat: het besluit is dan al genomen en de weerstand kan het besluit niet meer doorbreken.

Verklaringen voor het ontbrekende debat in het rivierbeheer...

Het uitblijven van debat in het rivierbeheer is opvallend. In de steeds complexer wordende maatschappij, met zijn vele afhankelijkheden en relaties tussen mensen, partijen en kwesties, zouden rivierplannen juist tot debat en polarisatie moeten leiden. Zeker omdat het rivierbeheer gebaseerd wordt op technisch-inhoudelijke analyses van professionals en normen en uitgangspunten van het Rijk, die zonder betrokkenheid van anderen tot stand komen.

Er is een aantal verklaringen voor dit ontbrekende debat. Een belangrijk cultureel kenmerk van het Nederlandse rivierbeheer is dat partijen hierin 'veiligheid boven alles' stellen. Deze dominante cultuur maakt een nut en noodzaakdiscussie over veiligheid in het rivierbeheer moeilijk, en daarmee fundamenteel publiek debat hierover. Daarnaast wijzen evaluaties van recente projecten voor veiligheid in het rivierbeheer erop dat ook het slim gebruik maken van een combinatie van hiërarchische en netwerkstrategieën in deze projecten een succesfactor was.

... maar de vraag over het ontbrekende debat blijft overeind

Toch blijft daarmee de vraag over het ontbrekende debat bij rivierprojecten overeind. Ook een recent project waarin een veiligheidsdoelstelling ontbreekt, de verdieping van de Schelde, kent een snelle overeenstemming over de te nemen maatregelen. Daarnaast ontbreekt in het debat niet alleen een discussie over bijvoorbeeld nut en noodzaak van veiligheid, maar ook over de wijze waarop deze veiligheid wordt gerealiseerd. Kortom: de culturele kracht van veiligheid en het slim gebruik van strategieën verklaren niet volledig het ontbreken van het debat en discussie tussen betrokken partijen.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

Het voorliggende onderzoek gaat aan de slag met de tegenstelling tussen de steeds complexer wordende maatschappij en het ontbreken van debat bij rivierprojecten. Het gaat uit van de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Hoe verloopt de besluitvorming in het rivierbeheer? En wat verklaart dit verloop?
2. Hoe komt het dat partijen de systeemgerichte technisch-inhoudelijke uitgangspunten, opgesteld door professionals, niet ter discussie stellen? Welke interactie vindt er plaats tussen deze systeemgerichte technisch-inhoudelijke uitgangspunten en andere partijen, en wat maakt deze interactie succesvol?
3. Waarom ontstaat weerstand in de besluitvorming alleen bij lokale partijen, en waarom zo laat? En hoe komt het dat deze tegenstanders van het besluit er niet in slagen het besluit te verhinderen of aan te passen?

Met behulp van deze onderzoeksvragen wil dit onderzoek verdieping geven aan de theorie over de interactie tussen systeemgerichte technisch-inhoudelijke benaderingen en partijen die op basis daarvan een besluit moeten nemen.

Onderzoek van drie projecten in het rivierbeheer

In het rivierbeheer is de laatste decennia de zogenaamde stroomgebiedsbenadering opgekomen: inzichten in de werking van het riviersysteem hebben geleid tot deze systeemgerichte benadering van het rivierbeheer op stroomgebiedschaal. Deze benadering vormt de basis voor de drie projecten die in dit onderzoek zijn bestudeerd:

1. *Dijkteruglegging bij Lent, aan de Waal.*
Een zelfstandig project dat uiteindelijk is opgenomen in de PKB Ruimte voor de Rivier;
2. *Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld aan de IJssel,*
Onderdeel van de PKB Ruimte voor de Rivier;
3. *Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010,*
Hiervan is de maatregel 'Ontpoldering van de Hedwigepolder' een onderdeel.

Deze (lokale) projecten zijn ingebed in een brede besluitvorming, over een geheel stroomgebied of deel daarvan (riviertakken). Deze drie projecten zijn bestudeerd op basis van theorie over systeembenaderingen en actoren, en de interactie daartussen.

Een systeembenadering is noodzakelijk ter ondersteuning van de besluitvorming...**De rivier als een systeem**

Een rivier, en zijn stroomgebied, kunnen worden beschouwd als een systeem: een stelsel van elementen dat een bepaalde ordening heeft en waartussen interactie plaatsvindt. Daarbij is sprake van een open systeem dat mede onder invloed van de impulsen van buitenaf in 'een bepaalde richting' kan ontwikkelen. Mensen kunnen het systeem conflicterende doelen

geven. Zoals een estuarium met zijn natuurlijke neiging om ondieper te worden aan de ene kant, en de wens om deze met steeds grotere schepen te bevaren aan de andere kant.

Rivieren zijn natuurlijke systemen, en zowel fysisch als ecologisch te beschouwen. Maar rivieren hebben ook een sterke verbondenheid met sociale systemen: samenlevingen maken gebruik van de rivier als vaarweg, drinkwaterbron, recreatie- of afvalgebied. Rivieren bedreigen samenlevingen als zij veel of weinig water leveren en droogte en overstromingen veroorzaken. Daarnaast grijpt het sociale systeem in op het ecologische en fysische systeem: de mens maakt plannen en doet ingrepen. Een rivier kan dus ook gezien worden als een socio-technisch systeem, waarin interactie met mensen plaatsvindt.

Een systeem is recursief. Het is uiteen te rafelen in subsystemen, maar ook zelf weer onderdeel van een groter geheel: een 'system of systems'. Begrenzings en schalen van systemen zijn dan ook keuzes, zoals een territoriale begrenzing, politieke begrenzing, fysische begrenzing, stroomgebied, etc. Voor besluitvorming moet men dus keuzes maken op welke wijze men het systeem beschouwt. Keuzes die betwistbaar zijn: anderen kunnen ze ter discussie stellen.

Een systeembenadering raakt aan het domein van de beleidsanalyse. Beiden zijn oorspronkelijk technisch-rationeel van aard. En ondanks diverse andere perspectieven die binnen de beleidsanalyse tegenwoordig een plek hebben, heeft deze in essentie nog steeds een rationeel-analytisch karakter. Moderne benaderingen hanteren daarbij een meervoudige rationaliteit waarbij gekeken wordt vanuit verschillende perspectieven.

De systeembenadering als werkwijze en als product

In een systeembenadering staat het bestuderen van de samenhang en interactie tussen de elementen van een systeem centraal. Deze benadering kan gebruikt worden om besluitvorming over ingrepen in dit systeem te faciliteren. Een systeembenadering kan daarbij zelfs noodzakelijk zijn. Zonder systeembenadering kan men besluiten nemen die tot nieuwe problemen leiden. In een systeembenadering maakt men gebruik van een systeemanalyse en systeemmodellen. Een systeemanalyse analyseert de werking van een systeem. Een systeemmodel is een vereenvoudigde weergave van het systeem.

Een systeembenadering kan gezien worden als een activiteit, een werkwijze: het uitvoeren van een systeembenadering. Maar ook als het resultaat van deze activiteit: een beschrijving van de systeembenadering in de vorm van rapporten, schema's, modellen, motivaties, onderbouwingen, etc. Dit onderzoek beschouwt een systeembenadering *als een werkwijze én als de beschrijving van het systeem, bedoeld om het systeem hanteerbaar te maken voor besluitvorming over een ingreep in het systeem. Hierin spelen zowel problemen als mogelijke oplossingen een rol.*

De systeembenadering als analytische bril en als sociale constructie

Een systeembenadering kan beschouwd worden als een 'analytische bril' om naar de werkelijkheid te kijken. Een systeembenadering past daarmee goed bij het perspectief van een rationele planningsbenadering. Opgesteld door experts kan een systeembenadering bij het maken van plannen verleiden tot centrale sturing van besluitvorming. Echter, een systeembenadering is ook een sociale constructie: wat in een systeembenadering een plek krijgt, hangt af van wat de opsteller ervan als relevant ervaart. Een systeembenadering heeft een construerende werking en een communicatieve werking op het besluitvormingsproces. En om een systeembenadering op te stellen, zijn keuzes noodzakelijk. Daarmee koppelt een systeembenadering aan het actorperspectief op besluitvorming: een systeembenadering is een middel dat partijen gebruiken om hun eigen doelen te realiseren.

... maar ook actoren spelen een rol, en interacteren met een systeembenadering

Actoren en netwerken hebben eigen, verschillende, kenmerken

Actoren zijn partijen die een rol hebben binnen een besluitvormingsproces. Actoren hebben verschillende doelen, belangen en middelen. Ook kunnen de percepties en reputaties van actoren verschillen, en het vertrouwen dat zij in elkaar hebben. Actoren vormen netwerken. Netwerken onderscheiden zich van elkaar door specifieke kenmerken. Zo verschillen zij in de mate waarin de percepties van actoren verschillen. Percepties van actoren op het probleem, op mogelijke oplossingen, op elkaar en op hun situatie. Ook verschillen netwerken in hun institutionele kenmerken, zoals de (formele en informele) regels van netwerken. Specifiek voor het rivierbeheer is dat in Nederland een cultuur heerst die 'veiligheid boven alles' stelt. Dit maakt een nut en noodzaak-discussie moeilijk of overbodig. Upstream-downstream relaties in stroomgebieden beïnvloeden de verdeling van middelen en afhankelijkheden tussen actoren.

Actoren gedragen zich strategisch, besluitvorming verloopt grillig en is moeilijk voorspelbaar

In het rivierbeheer komen vele actoren voor. Zij gedragen zich strategisch: hun handelingen zijn gericht op het bereiken van hun eigen doelen. Actoren reageren op grond van hun eigen belang en anticiperen op het besluit van andere actoren. Actoren kunnen gebruik maken van hiërarchische strategieën, om hun wil aan andere actoren op te leggen. In een netwerk met wederzijds afhankelijke actoren zijn hiërarchische strategieën problematisch: zij leiden bijvoorbeeld tot weerstand. Actoren kunnen ook gebruik maken van netwerkstrategieën, gericht om op basis van interactie en onderhandeling overeenstemming met andere actoren te bereiken. Deze zijn in een netwerk met wederzijds afhankelijke actoren effectiever. Als gevolg van de verschillende belangen, middelen en strategieën verloopt besluitvorming in

een omgeving met verschillende actoren grillig en moeilijk voorspelbaar: ronden, stromen en/of windows of opportunities kunnen de besluitvorming kenmerken.

Een actorbenadering helpt de besluitvorming...

Om besluitvorming in netwerken van actoren te ondersteunen, is een actorbenadering noodzakelijk: een werkwijze *'om partijen in beeld te brengen als actoren in netwerk(en), met hun eigen belangen, percepties en middelen, en met een onderlinge interactie en wisselwerking met de omgeving, ter ondersteuning van de besluitvorming over een ingreep'*. Op basis daarvan kan men effectieve strategieën ontwikkelen die de besluitvorming ondersteunen.

... en kan tot netwerksturing verleiden...

Een actorbenadering helpt om actoren door middel van overleg en onderhandeling tot overeenstemming te laten komen. Daarmee verleidt een actorbenadering dan ook tot netwerksturing: een wijze van sturing waarin een actor door middel van overleg en onderhandeling met andere actoren zijn doel wil bereiken.

Systeem- en actorbenadering kunnen niet los van elkaar gezien worden, want...

Een systeembenadering en een actorbenadering kunnen niet los van elkaar gezien worden. Een actorbenadering in een gecompliceerd systeem, vraagt ook om een systeembenadering. Een actorbenadering kan leiden tot 'eindeloos voortslepende' besluitvorming, en tot compromissen die inhoudelijk niet valide zijn: 'negotiated nonsense'. Zeker bij ingrepen in gecompliceerde systemen bestaat het risico dat een netwerkbenadering leidt tot oplossingen die de inhoudelijke complexiteit van het systeem onderschatten. Dit kan leiden tot oplossingen die het probleem niet, of slechts gedeeltelijk, oplossen dan wel tot onverwachte andere problemen leiden. Een systeembenadering is dan noodzakelijk om de inhoudelijke kwaliteit van de gekozen oplossing te waarborgen.

... actoren gebruiken een systeembenadering om hun eigen doelen te realiseren

Actoren in een netwerk gedragen zich strategisch om hun eigen doelen te realiseren. Actoren zullen dus ook een systeembenadering gebruiken om hun doelen te bereiken. Hierbij kunnen we onderscheid maken tussen de opstellers van een systeembenadering en de gebruikers. De opstellers maken keuzes in een systeembenadering. De gebruikers kunnen een systeembenadering gebruiken door deze afhankelijk van hun doelen en percepties, te ondersteunen of ter discussie te stellen.

... en een systeembenadering beïnvloedt het netwerk van actoren

Actoren gebruiken systeembenaderingen voor de besluitvorming. Daarbij heeft een systeembenadering invloed op de actoren en het netwerk waarin zij handelen. Zo kan een systeembenadering als een hiërarchische interventie functioneren, beïnvloedt een

systeembenadering de verdeling van middelen en afhankelijkheden in het netwerk, en reduceert een systeembenadering de inhoudelijke en strategische onzekerheden in het netwerk.

Vier vragen die in drie projecten onderzocht zijn

Rivieren zijn gecompliceerde systemen. Men gebruikt in het rivierbeheer een systeembenadering om de besluitvorming te ondersteunen. Professionals (specialisten en beleidsambtenaren) stellen deze systeembenadering op, en aansluitend gebruiken zij de systeembenadering in de actoromgeving van het rivierbeheer. Dit zou moeten leiden tot strategisch gedrag van de actoren ten aanzien van de systeembenadering: gebruik van de benadering voor eigen doeleinden. Discussie, debat en leereffecten zouden moeten optreden. Een en ander zou weer moeten leiden tot aanpassingen in de benadering. Daarnaast beïnvloedt de systeembenadering de kenmerken van het netwerk van actoren. Op basis hiervan heeft het onderzoek de besluitvorming in drie projecten uit het rivierbeheer onderzocht:

1. Dijkteruglegging bij Lent, aan de Waal;
2. Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld aan de IJssel;
3. Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010'.

Deze projecten zijn geanalyseerd op basis van vier hoofdvragen:

1. Welke keuzes zijn er in de systeembenadering gemaakt, hoe kan deze getypeerd worden?
2. Wie heeft de systeembenadering opgesteld, en waarom?
3. Wat waren de consequenties van de toegepaste systeembenadering voor de actoren, netwerk en oplossingsrichtingen?
4. Welke rol heeft de toegepaste systeembenadering gespeeld in de besluitvorming?

Deze analyse heeft geleid tot inzicht in:

1. een vergelijkbaar verloop van de besluitvorming in deze projecten;
2. de kracht van de toegepaste systeembenadering in deze projecten, waardoor snelheid en draagvlak mogelijk bleek;
3. de nadelen van de toegepaste systeembenadering.

Inzicht 1: een vergelijkbaar verloop van de besluitvorming

De onderzochte projecten zijn verschillend, bijvoorbeeld in doelstelling, partijen, aanpak, etc. Toch blijkt dat de projecten een vergelijkbaar verloop van de besluitvorming hebben. Dit verloop kent steeds drie fasen:

1. Het opstellen van een systeembenadering door professionals, zonder interactie met andere actoren;

2. Snelle overeenstemming (package-deal) tussen actoren op systeemniveau (stroomgebiedsniveau), met een late betrokkenheid van lokale actoren als gemeenten, boeren en bewoners;
3. Formele bekrachtiging van deze overeenstemming in de Tweede en Eerste Kamer (definitief besluit), met forse discussie en weerstand bij lokale actoren, en vertraging.



Figuur 1: Schematische weergave van het verloop van de besluitvorming

De oorzaken voor het vergelijkbare verloop

Dit vergelijkbare verloop van de besluitvorming heeft de volgende oorzaken:

1. Het ontbreken van een openbare nut en noodzaakdiscussie maakt het mogelijk om de systeembenadering in de beperkte kring van professionals op te stellen. Het is niet nodig andere actoren bij het opstellen van de systeembenadering te betrekken;
2. Ondanks het feit dat de toegepaste systeembenadering betwistbaar is en actoren niet zijn betrokken bij het opstellen ervan, ontstaat een snelle overeenstemming over de te nemen maatregelen omdat:
 - i. de toegepaste systeembenadering (juist) voldoende ruimte biedt aan actoren met belangen op systeemniveau om tot een overeenstemming te komen. En niet teveel ruimte biedt, waardoor actoren meer, en andere, actoren zouden moeten betrekken, meer belangen zou moeten koppelen en een nut en noodzaakdiscussie mogelijk alsnog nodig zou zijn;
 - ii. er zo weinig lokale verliezers zijn dat zij geen substantiële tegen-coalitie kunnen vormen;
3. Het besluit houdt in de Tweede en Eerste Kamer stand omdat aanpassen van de overeenstemming
 - i. niet in het belang is van de meeste actoren;
 - ii. vraagt om het aanpassen van de onderliggende systeembenadering;
 - iii. en daarmee zou leiden tot het opnieuw doorlopen van het gehele besluitvormingsproces om een nieuwe passende package-deal te sluiten.
4. De besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer kan daardoor alleen maar leiden tot:
 - i. het uitwisselen van (bekende) standpunten van de voor- en tegenstanders, zonder dat dit tot aanpassingen leidt (dialogue of the deaf);
 - ii. polarisatie tussen Rijk en lokale tegenstanders;
 - iii. doordrukken van de besluitvorming door het Kabinet, 'catch as catch can' met felle weerstand door de verliezers.

Actoren stellen de systeembenadering niet ter discussie, en dit is opvallend...

In de projecten stellen professionals de systeembenadering op. Deze is mono-functioneel. Dit doen zij zonder interactie met belanghebbenden: andere actoren betreft men niet. Vanuit de theorie over het gedrag van actoren zou een dergelijke aanpak problematisch uit moeten pakken. Actoren hebben verschillende doelen, en verschillende percepties op problemen en oplossingsrichtingen. Hierdoor gedragen actoren zich strategisch en zouden de systeembenadering ter discussie moeten gaan stellen. Er zou debat moeten ontstaan die leidt tot weerstand, aanpassing van de toegepaste systeembenadering en vertraging in de besluitvorming. Echter, dit debat treedt niet op. In de cases doorstaat de systeembenadering de besluitvorming vrijwel ongewijzigd. En actoren bereiken snel overeenstemming over een te nemen maatregelpakket. Dit is dus tegengesteld aan wat vanuit de theorie logisch zou lijken.

Inzicht 2: de kracht van de toegepaste systeembenadering

Karakteristieken van de systeembenadering die een snelle besluitvorming mogelijk maken

Het opvallende verloop van de besluitvorming roept dus vragen op: wat is de communicatieve en construerende werking van de toegepaste systeembenadering die ervoor zorgt dat actoren de systeembenadering niet ter discussie stellen en dat de systeembenadering vrijwel ongewijzigd en ongeschonden de besluitvorming doorstaat? De toegepaste systeembenaderingen blijken *bindende* en *construerende* kracht te hebben.

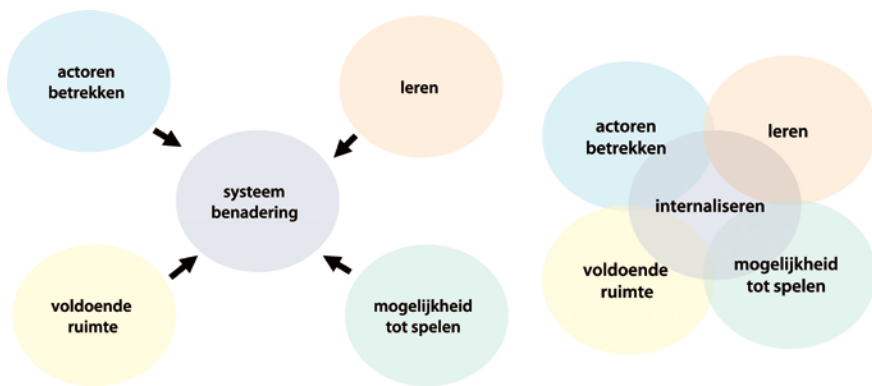
De bindende kracht van de toegepaste systeembenadering

Er zijn vier karakteristieken van de bindende kracht van de systeemwerking.

1. De **eerste karakteristiek** stelt dat de systeembenadering inhoudelijk en bestuurlijk robuust is. De benadering past bij de meest recente wetenschappelijke inzichten en bij het actuele beleidsdiscours. Hierdoor ontbreekt bij andere professionals en bestuurders de aanleiding om de systeembenadering ter discussie te stellen.
2. In de **tweede karakteristiek** maakt men de systeembenadering zodanig communiceerbaar en eenvoudig dat een level-playing field tussen actoren ontstaat: iedere actor lijkt gelijke kansen te hebben in het besluitvormingsproces. Dit level-playing field is mogelijk omdat de vereenvoudigde systeembenadering gemakkelijk communiceert en begrijpelijk is voor alle actoren, en omdat de vereenvoudigde systeembenadering de kennisasymmetrie tussen actoren vermindert.
3. De **derde karakteristiek** is dat de actoren de systeembenadering internaliseren, en deze nauwelijks bekritisieren. Dit internaliseren is mogelijk door vier elkaar versterkende oorzaken. Allereerst ontwikkelt men de toepassing van de systeembenadering mét de betrokken actoren. Ten tweede geeft de systeembenadering (juist) voldoende ruimte om tot een package-deal op het niveau van de systeembenadering te komen.

Ten derde is het mogelijk om te spelen met de benadering. De vierde oorzaak is dat, doordat de actoren betrokken zijn bij het toepassen van de systeembenadering en kunnen spelen met de systeembenadering, ze over het systeem leren. Deze combinatie van 'betrokkenheid' + 'ruimte' + 'spelen' + 'leren' leidt tot het internaliseren van de systeembenadering bij de betrokken actoren. Actoren maken zich de benaderingen 'eigen', zullen deze daarom minder snel ter discussie stellen en zelfs gaan verdedigen.

4. De **vierde karakteristiek** stelt dat de onzichtbare onzekerheden, volgend uit de complexiteit van het systeem en toegepaste extrapolaties, de besluitvorming niet hinderen. De actoren accepteren de toegepaste vereenvoudigingen, en hebben geen reden de onzekerheden ter discussie te stellen.



Figuur 2: Internaliseren van de toegepaste systeembenadering is mogelijk als actoren worden betrokken, de benadering voldoende ruimte geeft, actoren ermee kunnen spelen en als actoren ervan kunnen leren.

De construerende kracht van de toegepaste systeemwerking.

Ook heeft de systeembenadering construerende kracht. Deze heeft vier karakteristieken:

1. De **eerste karakteristiek** is dat de systeembenadering, naast de inhoudelijke, ook de strategische en institutionele onzekerheden beperkt. Door de systeembenadering handelen alle actoren vanuit dezelfde inhoud en oplossingsrichtingen. Het speelveld is afgebakend en daarmee overzichtelijk, en kan het vertrouwen tussen de actoren laten groeien.
2. De **tweede karakteristiek** is dat de systeembenadering tot slechts een beperkt aantal potentiële lokale verliezers leidt. Hierdoor ontbreekt de noodzaak alle actoren vanaf de aanvang te betrekken.
3. De **derde karakteristiek** is dat de systeembenadering de besluitvorming cascadeert met groeiende steun: de systeembenadering cascadeert de besluitvorming in drie stappen waarbij in ieder stap meer steun bij de betrokken actoren ontstaat.
4. De **vierde karakteristiek:** Het verlies van het beperkt aantal lokale actoren is pas op het einde zichtbaar, als de package-deal is gesloten, en daarmee voor hen onontkoombaar.



Figuur 3: De construerende werking van de toegepaste systeembenadering (SB)

Inzicht 3: de toegepaste systeembenadering heeft ook nadelen

De karakteristieken van de kracht van de toegepaste systeembenadering hebben ook een aantal nadelige gevolgen voor de besluitvorming. Zo is lokale betrokkenheid moeilijk, en deze leidt tot vertraging. Daarnaast ontbreekt, door de succesvolle systeembenadering, de noodzaak tot het agenderen van alternatieve systeembenadering, en dat kan rijke alternatieve oplossingen buiten beeld houden.

Lokale betrokkenheid is lastig: late betrokkenheid, verlies pas op het eind zichtbaar

De betrokkenheid van lokale actoren is beperkt in het aantal actoren, de intensiteit van hun betrokkenheid, hun rol en het moment van betrokkenheid. Het betrekken van lokale actoren bij de besluitvorming op het niveau van een systeembenadering is lastig omdat het er veel zijn, representatie moeilijk is en veelal niet noodzakelijk is om tot een package-deal te komen. We zien lokale actoren dan ook pas in de eindfase van de besluitvorming, nadat de package-deal is overeengekomen, betrokken raken. Er ontstaat dan pas weerstand bij het, beperkt aantal, verliezers. We zien dat deze lokale actoren uiteindelijk alleen de begrenzing van de systeembenadering, een aantal uitgangspunten van de systeembenadering en de onderzochte oplossingsrichtingen ter discussie stellen.

De lastige betrokkenheid van lokale actoren (late betrokkenheid, verlies wordt pas laat zichtbaar) zorgt ervoor dat lokale actoren de toegepaste systeembenadering niet kunnen internaliseren, het introduceert extra weerstand, het schaadt reputaties en verkleint de kansen op 'cross-coalition learning' en verrijking van de besluitvorming. En in alle cases zijn de lokale actoren niet in staat om de package-deal op systeemniveau te doorbreken.

Noodzaak tot het agenderen van alternatieve systeembenadering ontbreekt

Tenslotte ontbreekt door het succes van de systeembenadering de noodzaak bij de meeste actoren om alternatieve systeembenaderingen, met alternatieve keuzes, te agenderen. Hierdoor blijven andere interessante oplossingsrichtingen buiten beeld.

Een systeembenadering van de professionals die voor snelheid en draagvlak zorgt

Zoals gezegd: het Nederlandse rivierbeheer onttrekt zich, ondanks de toenemende complexiteit in de maatschappij, aan debat, weerstand en polarisatie. Bij het maken van plannen ontstaat wel weerstand, maar deze weerstand is lokaal en laat: het besluit is dan al genomen. Het rivierbeheer heeft daarbij, ondanks het betrekken van actoren bij het maken van plannen, nog altijd een centralistisch en technocratisch karakter. Gegeven dit technocratische karakter en het ontbreken van nut en noodzaakdiscussies, is het uitblijven van debat en weerstand bij projecten in de steeds complexere maatschappij, vreemd. En bestaande verklaringen, te weten de culturele sterkte van veiligheid in Nederland en het slim gebruik van zowel hiërarchische als netwerkstrategieën geven hiervoor onvoldoende verklaring.

De bindende en construerende kracht van de systeembenadering als aanvullende verklaring

De (aanvullende) verklaring voor het ontbrekende debat en de snelle besluitvorming met draagvlak zit in de kracht van de toegepaste systeembenadering: de eerder beschreven **bindende** en **construerende** karakteristieken van deze systeembenadering. Door deze bindende en construerende kracht internaliseren betrokken actoren de systeembenadering, kunnen actoren op stroomgebiedsniveau hun doelen realiseren, en ontbreekt voor de betrokken actoren de noodzaak de benadering ter discussie te stellen. Tevens is er door de construerende kracht slechts een beperkt aantal lokale verliezers, wiens verlies pas laat zichtbaar wordt en waardoor zij niet meer in staat zijn de stroomgebiedsbrede coalitie en package-deal te doorbreken.

Weerstand in de besluitvorming ontstaat daardoor laat, én alleen bij een beperkt aantal lokale actoren. Op dat moment kunnen deze lokale actoren de package-deal niet meer doorbreken omdat:

- zij geen substantiële tegencoalitie kunnen vormen. Zij zijn met te weinig, en er zijn te veel winnaars;
- aanpassing van de package-deal om aanpassing van de initiële systeembenadering vraagt. Het onderhandelingsproces op systeemniveau zou hiervoor opnieuw moeten worden doorlopen.

De resterende lokale verliezers rest slechts het accepteren van het verlies of het bieden van weinig kansrijke weerstand.

Rijkere oplossingen waren mogelijk, en zichtbaar

Eén van de kenmerken van de toegepaste systeembenaderingen was dat de oplossingsruimte juist voldoende groot was om tot een package-deal te komen. Dit kenmerk is één van de oorzaken van de snelle besluitvorming. Echter, dit kenmerk heeft ook een keerzijde: mogelijk rijkere oplossingen komen niet in beeld. Het lijkt er dan ook op dat rijkere oplossingen mogelijk waren geweest indien:

1. alternatieve systeembenaderingen, met andere en meer flexibele keuzes, in de beschouwing waren meegenomen;
2. de toegepaste systeembenaderingen meer ruimte voor oplossingen hadden geboden;
3. het koppelen van doelen binnen de systeembenadering zou zijn toegepast (issue-linking).

Is lastige lokale betrokkenheid erg?

De lokale betrokkenheid is problematisch. Dit roept de vraag op in hoeverre dit erg is. Actoren in de drie onderzochte projecten nemen een inhoudelijk valide besluit, met draagvlak bij de meeste actoren. Vanuit dit perspectief lijkt de problematische lokale betrokkenheid niet erg: de uiteindelijk te nemen maatregelen zijn inhoudelijk goed verdedigbaar en leveren kansen voor zowel gemeente, bewoners als boeren. Het Rijk compenseert de getroffen en die grond of een woning moeten afstaan, conform bestaande regelgeving. Getroffenen zijn ook juridisch beschermd. Iedereen heeft een kans gekregen zijn/haar mening kenbaar te maken, alle juridische inspraakprocedures zijn gevolgd. Er is dus niet alleen sprake van een besluit met draagvlak bij veel actoren, maar ook van een legitiem besluit.

Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen: zo is de weerstand lokaal dermate groot, dat het de vraag is of dit niet beter voorkomen kan worden. Lokaal zijn verhoudingen beschadigd, polarisatie en wantrouwen resteren. Ook is het de vraag in hoeverre oplossingen mogelijk zijn die meer recht doen aan de lokale wensen en kansen? En er kunnen problemen bij de implementatie optreden, omdat de lokale situatie is gepolariseerd.

In hoeverre bepaalt de systeembenadering de uitkomst?

In de projecten blijkt dat de toegepaste systeembenadering een belangrijke invloed heeft op het besluitvormingsproces. Zowel de keuze voor dijkverlegging, hoogwatergeul als ontpoldering volgt uit de interactie tussen de systeembenadering en het beleidsdiscours. Bij de dijkverlegging en hoogwatergeul is deze relatie expliciet: het beleid waar de systeembenadering op aansluit, is gericht op rivierverruimende maatregelen. De ruimte in de systeembenadering zit dan in de locatie en type van de maatregel. Daarbij blijkt dat in de cases de hoogte van de maatgevende afvoer op de lange termijn (18.000 m³/s) een grote invloed heeft gehad op de uiteindelijk gekozen maatregelen. Bij de Schelde leidt de systeembenadering onvermijdelijk tot ontpolderen. De ruimte in deze systeembenadering is beperkt, en zit vooral in de locatie van de maatregel. Dit roept de vraag op in hoeverre

de systeembenadering de uitkomst van de besluitvorming bepaalt? Gegeven het feit dat de besluiten inhoudelijk valide zijn en draagvlak bij de meeste actoren hebben, lijkt dit niet problematisch. Alleen zijn rijkere oplossingen mogelijk buiten beeld gebleven.

Een nadere uitwerking van de interactie tussen actoren en systeembenadering

De toegepaste systeembenaderingen in het rivierbeheer construeren het besluitvormingsproces. Daarin ontstaat besluitvorming:

1. op twee niveaus (systeemniveau en lokaal niveau), met een beperkt aantal, lokale, verliezers;
2. met een oplossingsruimte die juist voldoende groot is om op systeemniveau tot overeenstemming te komen.

Er bestaan reeds een aantal classificaties van systeembenaderingen. Zo kan men systeembenaderingen onder meer onderscheiden op basis van stijl, functie of typering van het besluitvormingsproces. Dit onderzoek roept de vraag op hoe een systeembenadering de besluitvorming had geconstrueerd indien de kenmerken ervan anders zouden zijn geweest. Bijvoorbeeld, als het aantal lokale verliezers groot zou zijn geweest. Of de oplossingsruimte te klein voor overeenstemming op systeemniveau. Op basis van deze kenmerken kan een aanvullende classificatie van systeembenaderingen worden afgeleid op basis van de construerende werking ervan, gebaseerd op:

1. de mate van multi-level besluitvorming;
2. het aantal lokale verliezers;
3. het moment waarop dit verlies zichtbaar wordt;
4. de grootte van de oplossingsruimte.

Deze classificatie kan een indicatie geven over de mate waarin de systeembenadering snelheid en draagvlak mogelijk maakt, en daarmee welke strategieën daarin wel of niet effectief zijn.

Dus: wat bepaalt nu het succes van de besluitvorming in gecompliceerde systemen?

De mate waarin snelheid en draagvlak ontstaat bij de besluitvorming door actoren bij het gebruik van een systeembenadering in gecompliceerde systemen, is het gevolg van:

- de **urgentie** voor de besluitvorming bij de actoren op systeemniveau (wel of niet ontbreken van nut en noodzaak);
- de **bindende en construerende kracht** van een systeembenadering, waarbij een classificatie als hierboven genoemd, kan helpen bij de analyse;
- **slim gebruik** van zowel netwerk als hiërarchische interventies.