

Spelsimulatie ondersteunt ruimtelijke planvorming

Het IJsselmeer, het Markermeer en de Randmeren vormen samen het grootste zoetwatergebied van Europa. Het Rijk werkt voor dit gebied aan een integrale visie tot 2030. Het wil daarbij de opinies, zorgen en plannen van veel belanghebbenden meewegen. Dit artikel laat zien op welke wijze de spelsimulatie 'Meer Visie' die participatie heeft ondersteund en de communicatie tussen belanghebbenden heeft bevorderd.

Het IJsselmeergebied is een gebied van onschatbare maatschappelijke waarde. Het gebied wordt door velen gezien als een strategische zoetwatervoorraad, een ideale plaats om te recreëren, een locatie voor windenergie, een

Er zijn veel en zeer diverse partijen die invloed willen uitoefenen op het visieproject

schakel in het vaarwegennet, een gebied om te genieten van de rust, de natuurrijkdom en ook van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Juist door deze maatschappelijke waarde staat het IJsselmeergebied onder toenemende druk. Er is een groeiende belangstelling voor wonen, werken en recreëren op, aan, in en langs het water. De karakteristieke cultuurhistorische en landschappelijke waarden, als openheid, rust en ruimte, staan daardoor onder druk. Ook de grote ecologische rijkdom staat op gespannen voet met intensieve vormen van gebruik. Daarnaast zijn er veel onzekerheden over de omvang van de gevolgen van de klimaatverandering, zeespiegelrijzing en bodemdaling. De aanvoer van water uit rivieren en omliggende polders wordt grilliger en extremer. Daardoor wordt het spuien naar de Waddenzee moeilijker. Door deze ontwikkelingen zal op termijn de bergingscapaciteit van het IJsselmeergebied onvoldoende zijn. Ook de veiligheid van het achterliggende land kan in het geding komen. Het voorgaande geeft aanleiding tot herbezinning op het huidige beheer en beleid. De vierde Nota Waterhuishouding en recent ook de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening kondigen een herbezinning op de functies van het gebied en de komst van een integrale visie aan. Het project Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 (IVIJ 2030) werkt daaraan. De visie legt de koers

voor de lange termijn op hoofdlijnen vast. De visie zal daarmee richtinggevend zijn voor de toekomst van het gebied. Eind 1998 zijn de vier ministeries V&W, LNV, VROM en EZ met de voorbereidingen begonnen. De provin-

cies Noord-Holland, Friesland en Flevoland vervullen daarbij een adviserende rol.

Overheden en belanghebbenden

Het Rijk kan een integrale visie voor de toekomst niet alleen maken. De andere overheden hebben ook hun plannen en

het gebied. Zo hebben de provincies zelfs in 1993 en in 1994 hun eigen gezamenlijk interprovinciale beleidsplannen voor respectievelijk het IJsselmeer en het Markermeer op tafel gelegd. In het gebied zijn diverse gemeenten gelegen en verschillende waterschappen zorgen voor een goed water- en dijkbeheer in het omliggende land. Ondernemingen in de recreatiesector, toerisme, visserij, zandwinning, energievoorziening en beroepsscheepvaart hebben grote economische belangen in het gebied. Natuur-, landschap- en milieuorganisaties komen op voor behoud en ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten van het gebied. Kortom, er zijn veel en zeer diverse partijen die invloed willen uitoefenen op het visieproject. De projectorganisatie IVIJ 2030 heeft ervoor gekozen om de participatie van al deze collega



Impressie van de werkconferenties



De spelsimulatie wordt ondersteund door gebruiksvriendelijke computerprogrammatuur

overheden en belangenorganisaties te concentreren in een intensieve werkconferentie ongeveer halverwege het proces. Deze ontmoeting en soms botsing - van opinies is zorgvuldig voorbereid. Het projectteam heeft Resource Analysis en of WL delft hydraulics gevraagd om de spelsimulatie Meer Visie te ontwikkelen. Daarmee heeft het gekozen voor een gedurfde en creatieve aanpak in een maatschappelijk en bestuurlijk belangrijk project.

Schets-tooi en rollenspel

Spelsimulatie is een methode om de participatie van verschillende partijen in visie- en planningprojecten concreet vorm te geven. Het is een werkvorm waarmee belanghebbenden op een actieve en creatieve manier hun standpunten duidelijk kunnen maken. Daarmee dragen zij bij aan het ontwikkelen van de visie. Met de inzet van een spelsimulatie kan het debat tussen de partijen over veel onderwerpen tegelijkertijd plaatsvinden. De simulatie maakt ook veel duidelijk over de interactie tussen de partijen. In Meer Visie gaat het om het hele IJsselmeergebied. De deelnemers doen mee in een zevental rolgroepen: verschillende overheden, twee

belangengroepen en private investeerders. Elke deelnemer doet mee in zijn `eigen rol'. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld een wethouder de rol van gemeentelijke overheid `speelt' en de verte-

hun beslissingen erop invoeren. De computers staan nadrukkelijk niet centraal, maar houden de administratie bij. Het gaat immers om de interactie tussen de mensen.

De visie legt de koers voor de lange termijn op hoofdlijnen vast. De visie zal daarmee richtinggevend zijn voor de toekomst van het gebied

genwoordiger van de Milieufederatie in de belangengroep Natuur zit. Vanuit de rolgroep moeten de deelnemers in actie komen en beslissingen nemen. Ze laten zich daarbij leiden door hun persoonlijke voorkeuren en belangen en die van hun achterban. Inhoud, voorkeuren en gedrag vormen dus de drijvers voor de spelsimulatie. En elke deelnemer brengt zijn eigen specifieke kennis en ervaring in. In Meer Visie wordt de spelsimulatie ondersteund door gebruiksvriendelijke computerprogrammatuur. De spelcomputer geeft voor iedere rol de eigen informatie weer en de spelers kunnen

Meer Visie bestaat uit twee delen: visievorming en rollenspel. De werkconferentie voor het IVIJ-project duurde drie dagdelen. Een hele avond is besteed aan de visievorming en de gehele volgende dag aan het rollenspel.

Visievorming

In het eerste onderdeel schetsen de deelnemers hun visies op het IJsselmeergebied tot 2030 op een elektronische kaart. Zij tekenen de door hen gewenste ontwikkelingen en veranderingen tot in het jaar 2030 in vlekken en lijnen. Op deze manier leggen zij vast welke ruimte zij



De visie 'Water Rijk' van de IJsselmeerprovincies

'reserveren' voor bijvoorbeeld woningen, windparken, recreatiemogelijkheden, waterberging en natuur. De deelnemers hoeven niet met een blanco kaart te beginnen, maar kunnen tijdens het schetsen gebruikmaken van onderliggende kaarten met de huidige ruimtelijke inrichting. Het schetsen van de visies betekent toekomstgericht denken, anticiperen op nieuwe ontwikkelingen, misschien wel een beetje dromen, maar vooral ook expliciet keuzes maken: wat wel en wat niet? De deelnemers doorlopen dus hun eigen visieproces.

Toetsing van de visies

In het tweede onderdeel van de spelsimulatie toetsen de deelnemers de visies op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak door middel van een simulatie van besluitvorming over projec-

Spelsimulatie is een werkvorm waarmee belanghebbenden op een actieve en creatieve manier hun standpunten duidelijk kunnen maken

ten. In het IJsselmeergebied zijn concrete projecten te realiseren op het gebied van natuur, veiligheid, economie, natuurlijke hulpbronnen, landschap, defensie, visserij en recreatie. Bijvoorbeeld een open gebied, een brakke zone,

recreatie-eilanden, dijkversterking. Door passende projecten in de besluitvorming in te brengen, kunnen de deelnemers hun visie realiseren. De dagelijkse besluitvormingsprocessen die normaal gesproken jaren duren, worden in Meer Visie in twee dagdelen nagebootst. In de besluitvorming spelen de deelnemers hun eigen rol als investeerder, overheid of als belangengroep. De investeerders vragen toestemming voor projectvoorstellen, zoeken samenwerking met marktpartijen en belanghebbenden en lobbyen bij de overheden. Uiteindelijk zetten ze hun geld in op concrete projecten. De besluitvormers, de rijksoverheid, de provincies, de waterschappen en de gemeenten bepalen hun beleid en geven wel of geen toestemming. De belangengroepen adviseren de overheden daarbij, maar proberen ook actief hun plannen onder de aandacht van de investeerders te krijgen. Tijdens de simulatie komen verschillende problemen in de besluitvorming bovendien: de deelnemers gaan confrontaties aan, laten onderhandelingen bewust of onbewust vastlopen en proberen ze even later weer open te breken. De spelwerkelijkheid maakt duidelijk dat het realiseren van de eigen visie niet eenvoudig is. Sommige projecten stranden in de besluitvorming, andere worden bijgesteld. Sommige projecten zijn pas acceptabel als de deelnemers tot overeenstemming komen over een combinatie met andere projecten (package deals). De verschillen in visies zijn soms groot. Het is vooral zoeken naar de gemeenschappelijke deler. Belangrijk is dat de - soms tegenstrijdige - oordelen en afwegingen van de deelnemers via het rollenspel aan het licht komen. De spelsimulatie Meer Visie is zorgvuldig voorbereid. De projecten zijn bewust geselecteerd op basis van ontwikkelingen die op het IJsselmeergebied afkomen en de discussies die tussen partijen spelen. Het projectteam heeft daarmee richting gegeven aan 'de agenda' voor de werkconferentie. Ook zijn de effecten van de projecten op de economie, de natuur, het landschap en de veiligheid geschat en in het computerprogramma gepresenteerd.

Behoud van openheid

Ondanks de verschillen in visies, blijkt er over de belangrijkste functies van het IJsselmeergebied opvallend veel overeenstemming te

bestaan. De primaire functies veiligheid (waterberging) en drinkwatervoorziening en het behoud van de openheid van het IJsselmeergebied staan voor velen voorop. Daarmee lijkt een basis te bestaan voor één gedragen integrale

visie. Over een aantal veel gebruikte termen zoals 'multifunctioneel gebruik' en 'natuurlijk peilbeheer' blijkt nog onduidelijkheid te bestaan. Voor het vervolg van het visietraject was dit een aanleiding om hier extra aandacht aan te besteden. Dit artikel is niet de plaats om uitgebreid op de inhoudelijke resultaten in te gaan.

Actoranalyse

In samenwerking met de TU Delft is tijdens de werkconferentie een actoranalyse uitgevoerd. De deelnemers hebben voor en na de simulatie een vragenlijst ingevuld over hun doelstellingen en over de interactie met andere partijen. Een belangrijke conclusie uit de actoranalyse is dat het aantal veronderstelde belangentegenstellingen in de loop van de simulatie is verminderd. De deelnemers hebben op een veilige manier standpunten en meningen uitgewisseld en daarmee ook van elkaar geleerd. De partijen hebben een duidelijker beeld gekregen van wat ze van elkaar kunnen verwachten. In de opvattingen van de deelnemende actoren aan de werkconferentie zijn duidelijke verschuivingen gedurende de conferentie geregistreerd. Opvallend is dat vrijwel alle partijen hun beeld van de investeerders hebben bijgesteld. Vooraf werd voorspeld dat de private investeerders voor het grote geld zouden gaan. Tijdens de simulatie leken woningbouw, windenergie of infrastructuur echter niet in hun visie 'Meer Waarde' te passen. De belangenorganisatie voor natuur, milieu, landschap en cultuur en de belangenorganisatie voor economie en recreatie hebben hun stem doen gelden. Ook tijdens de simulatie hadden ze het niet gemakkelijk met de soms wat stroperige besluitvorming. Aanvankelijk zagen ze de rijksoverheid als een belangrijke bondgenoot. Na afloop bleek dat ze juist van die partij minder steun kregen dan werd verwacht. De groep 'Natuur, milieu, landschap en cultuur' heeft zich hard gemaakt voor het behoud van openheid, een natuurlijk peilbeheer en meer natuurlijke overgangen tussen water en land. De waterschappen en gemeenten die samen in één groep zaten, waren aanvankelijk onwennig in hun onderlinge samenwerking. Gaandeweg leken zij vooral wat betreft de lokale veiligheid, het creëren van ruimte voor water en het voorkomen van verzilting toch een gemeenschappelijk belang te hebben. In de eindevaluatie bleek dat ze hun samenwerking als erg vruchtbaar hadden ervaren. De provincies waren met hun interprovinciale beleidsplannen voor het IJsselmeer en het Markermeer goed voorbereid. Ze kregen voor hun visie 'Het Water-Rijk' opvallend veel steun van de andere partijen. Voor de provincies was de conferentie dan ook een geslaagde kans om hun beleidsplannen nog eens te profileren. De variëteit onder de rijksoverheden was groot. Een van de leden van de groep merkte het volgende op: *Het spel weerspiegelde de werkelijk-*

heid. Het Rijk als veelkoppig monster kan niet tot een helder eenduidig standpunt komen. Het poldermodel kan ook zeer vertragend werken. Nederland, overlegpolitiek ten voeten uit.'

Meerwaarde voor IVIJ 2030

Visievorming is in het algemeen niet eenvoudig. Het is vaak lastig om los te komen van de beperkingen van het huidige beleid en beheer en te anticiperen op toekomstige ontwikkelin-

De projecten zijn bewust geselecteerd op basis van ontwikkelingen die op het IJsselmeergebied afkomen en de discussies die tussen partijen spelen

gen en wensen. Dit vereist denken in lange termijnen met de nodige creativiteit en een open oog voor de behoeften en kansen, maar ook voor bedreigingen vanuit de maatschappij. In het IVIJ 2030-project heeft de simulatie Meer Visie hierbij een belangrijke rol gespeeld. Met Meer Visie is het krachtenveld - ontwikkelingen, actoren, belangen, visies, mogelijke projecten en draagvlak - verkend. Daarnaast hebben partijen in het beleidsproces de gelegenheid gekregen om hun visie op het IJsselmeergebied kenbaar te maken. De uitkomsten van de spelsimulatie vormen een inspiratiebron en een belangrijke referentie voor het opstellen van de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030.

Integrale Visie IJsselmeergebied 2030

Om de gewenste toekomst in het IJsselmeergebied voor de periode tot 2030 aan te geven is het Rijk gestart met het project Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 (IVIJ 2030). Het einddoel is een heldere nota. Deze nota is richtinggevend voor de ontwikkeling van het IJsselmeergebied Kortom een visie die doorwerkt in het beleid voor het IJsselmeergebied. Het totale project is onderverdeeld in drie fasen:

- *Fase 0 Voorbereiding 1998-1999*
Het opstellen van de Startnota en inventarisatie huidige situatie.
- *Fase 1 Visievorming 1999-2001*
Opstellen van de Integrale Visie. Eind 1999: Werkconferentie *Meer Visie* De Voorlopige Visie is ingebracht in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de Commissie Waterbeheer 211 eeuw.
- *Fase 2 Doorwerking en implementatie 2002-2030*
Realiseren van de visie in het bestaande en nieuw te formuleren rijksbeleid of uitwerkingen daarvan.

Het gezamenlijk schetsen van concrete visies en het daarna toetsen van deze visies is waardevol gebleken. Partijen krijgen niet alleen inzicht in de belangrijkste beweegredenen en afwegingen van de ander, maar er ontstaat ook wederzijds begrip. Zodoende is het draagvlak voor een daadwerkelijk integrale visie vergroot. Valkuilen in de besluitvorming zijn blootgelegd. Tijdens de simulatie bleek dat een visie als referentie onmisbaar is om consistente keuzes te

maken over de ruimtelijke ontwikkeling. De praktijk is vaak andersom. Partijen erkennen dat heldere visies in de praktijk vaak ontbreken, waardoor het gevaar op inconsistente besluitvorming vergroot. Ten slotte heeft de simulatie bijgedragen aan meer helderheid over de rolverdeling bij de besluitvorming in concrete projecten. Een belangrijke conclusie is dat de overheid naast de rol van vergunningverlener ook een belangrijke rol als procesmanager heeft. Dit betekent een actieve houding waarbij de overheid bewust partijen bij elkaar brengt en op die manier positieve ontwikkeling begeleidt en stimuleert.

Inhoud en proces

IVIJ 2030 is een voorbeeld van een project waarin beleidsmakers bij de inrichting van de ruimte duidelijke keuzes moeten maken. Niet alles kan tegelijkertijd. De keuzes vergen vaak moeilijke afwegingen die grote maatschappelijke gevolgen hebben. De maatschappij vraagt om inhoudelijk slimme oplossingen die iedereen tevreden stellen. Met de opkomst van participatieve besluitvorming en open planvorming is het aantal partijen dat betrokken is bij besluitvorming significant toegenomen. De succesvolle plan- en beleidsprocessen besteden daarom niet alleen aandacht aan de inhoud van projecten. De procesmatige kant van het besturen, of ook wel aan de manier waarop planprocessen worden ingericht en de besluitvorming die over de projectvoorstellen plaatsvindt, is net zo belangrijk. Het blijkt in de praktijk niet altijd duidelijk te zijn hoe deze combinatie van expertise, communicatie en draagvlak kan worden vormgegeven. De ervaring met het IVIJ 2030-project geeft aan dat de techniek van spelsimulatie een goede werkmethode is om inhoud (kennis, projecten, effecten, kosten) aan opinies (visie, argumenten, gedrag) te verbinden. Het breed maken van het 'speelveld' blijkt mogelijkheden te bieden voor onverwachte 'deals' en combinaties van oplossingen. Spelsimulatie ondersteunt een debat, waarbij behalve voor de inhoud ook

aandacht is voor de gemeenschappelijke beeldvorming en de leereffecten van de deelnemers. Daarmee is spelsimulatie geaccepteerd als een serieuze werkvorm. Spelen zijn eigenlijk al zo oud als de mensheid. Alhoewel de toepassingen en technieken zijn verbeterd, is de essentie onveranderd: spelenderwijs ontstaan inzichten. Inzichten in de consequenties van beslissingen, de effectiviteit van een gekozen strategie en die van de ander. Aldoende leert men over wat er fout gaat en hoe het beter kan. In het IVIJ 2030-project zijn hiermee de kansen op een gedragen en inhoudelijk robuuste integrale visie voor het IJsselmeergebied tot 2030 vergroot.

Frank Uithol, Harm Albert Zanting, Roel Doef, Pieter Bots en Robert Smallegange

Frank Uithol en Harm Albert Zanting werken bij het adviesbureau Resource Analysis te Delft onder meer aan de begeleiding van plan- en besluitvormingsprocessen. Roel Doef was namens het projectteam IVIJ 2030 de projectleider van het Meervisie-project. Pieter Bots is als universitair hoofddocent verbonden aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft. Robert Smallegange was namens WL|delft hydraulics betrokken. Hij werkt momenteel bij ING Investment Management.

Meer informatie:

Het rapport '*Meer Visie*; meerwaarde voor IVIJ 2030' is te downloaden van www.waterland.net/rdij/ivij2030 Voor meer informatie over het project IVIJ 2030 en *Meer Visie* kunt u contact opnemen Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied (projectleiding IVIJ 2030 Els Blaauw en Hans Vos, projectleiding *Meer Visie* Roel Doef), telefoonnummer (0320) 29 75 33. Voor informatie over *Meer Visie* en andere spelsimulaties kunt u contact opnemen met Resource Analysis, telefoonnummer (015) 219 15 19, ra@resource.nl, <http://www.resource.nl> of WL|delft hydraulica, info@wldelft.nl, <http://www.wldelft.nl>, telefoonnummer (015) 285 85 85.

Literatuur

Projectgroep R/IJ 2030 (2000). '*Meer Visie*', meerwaarde voor IVIJ 2030. Evaluatierapport Werkconferentie '*Meer Visie*' 24 en 25 november 1999, Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied Lelystad.
Resource Analysis, WL|delft hydraulics en TU Delft (1999). Evaluatie '*Meer Visie*'. Werkbijeenkomst met belanghebbenden in de voorbereiding van de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 (IVIJ 2030). Rapport RA 99-383.
Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied Lelystad (1999). Documentatiemap '*Meer Visie*' Werkconferentie Integrale Visie IJsselmeergebied-2030 24 & 25 november 1999.
Uithol, EM. (1999). Spelsimulaties ter ondersteuning van beleidsontwikkelingsprocessen; het ontwerp van *Meer Visie*. Resource Analysis.