



Hoe een hernieuwd participatieproces een best practice werd voor de Omgevingswet

Boze burgers en ambtelijke routines aan de Durgerdammerdijk

Toen in 2017 werd besloten om een jaar extra de tijd te nemen voor de participatie rondom de waterveiligheid langs de Durgerdammerdijk, begon een unieke samenwerking van burgers, bedrijven en de drie betrokken overheden, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK), de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland. Dat was niet altijd makkelijk, want het onderlinge vertrouwen was laag en de ambtelijke routines sloten niet altijd aan op de lokaal gewenste participatiestappen. In de integrale aanpak kwamen al snel meer zaken op tafel dan alleen dijkversterking en werd er systematisch ruimte gemaakt voor alle belanghebbenden. Het resultaat smaakt naar meer, want het Durgerdamse maatwerk blijkt buitengewoon goed te passen in de nieuwe Omgevingswet.

HOE HET BEGON

Wat te doen met de dijk in Durgerdam, onderdeel van het project Markermeerdijken van HHNK? Deze vraag was al jaren onderwerp van gesprekken met bewoners. Een diepwand was de eerste uitkomst maar bleek te risicovol voor de kwetsbare huizen in de dijk. Op het voorkeursalternatief dat daarop volgde, golfbrekers en havendammen, liepen de gesprekken eind 2016, begin 2017 vast. De besluitvorming werd bestuurlijk opgeschort.

Herijking

In de maanden waarin het proces stil lag onderzocht WesselinkVanZijst hoe

de impasse rondom het participatieproces kon worden vlotgetrokken. Er is als eerste een analyse gemaakt van issues en stakeholders en belangen volgens de SOM-methode. De visie achter en het doel van een eventueel participatieproces zijn getoetst, zowel bij bewoners als bij bestuurders. Dat ging over vertrouwen bouwen, transparantie, navolgbaarheid van besluitvorming, de scope en dergelijke. Onder de burgers stond nut en noodzaak van dijkversterking flink ter discussie. Een gesprek met experts van het hoogheemraadschap over mogelijke oplossingen was bovendien niet meer mogelijk door een gebrek aan vertrouwen bij bewoners. Daarnaast

werd al snel duidelijk dat er nog veel meer kwesties waren die de mensen bezighielden dan alleen de dijk en de waterveiligheid, zoals een lekkende gasleiding, discussies over parkeerplaatsen, achterstallig onderhoud aan de weg, natuur, recreatie en verkeersveiligheid voor langzaam verkeer. De conclusie van het onderzoek was helder: alleen een nieuw participatieproces met een bredere scope dan waterveiligheid kan zorgen voor bestuurlijke besluiten met voldoende draagvlak. Bestuurders van HHNK, de gemeente Amsterdam, de provincie Noord-Holland en de minister van I&W besloten daarop in juli 2017 om de scope te verbreden tot een integrale benadering en om hiervoor een jaar extra de tijd te nemen: een aparte verkenningsfase voor 2 van de 33 kilometer Markermeerdijk. Het rijk is betrokken omdat dit project onderdeel is van het nationale Hoogwaterbeschermingsprogramma HWBP. De

vastgestelde strategie bestond uit drie zogenaamde 'werksporen' en een aparte ParticipatieGroep, die toezag op de kwaliteit van het proces. Verder was er ruimte voor een onafhankelijke participatieleider, een onafhankelijk ontwerpteam en de mogelijkheid om waterveiligheidexperts van buiten HHNK in te zetten.

"Bestuurders hebben ruimte gegeven voor een extra jaar participatie mede omdat bij Durgerdam een extra stuk is toegevoegd aan de dijkopgave, juist op verzoek van bewoners. Deze toevoeging diende om het dorp Durgerdam als één geheel aan te pakken, wat anders in twee verschillende fases van dijkversterking zou gebeuren. Hierdoor kwamen veel nieuwe belanghebbenden in beeld met een achterstand in informatie ten opzichte van mensen die al (veel) langer in het proces zaten" aldus Linda van Oostrum, toenmalig opdrachtgever bij HHNK.



Durgerdam in Vogelvlucht

VERKENNINGSFASE

“Wat volgde was echt maatwerk. Wij werkten natuurlijk volgens de SOM-aanpak, maar voor wat wij deden bestonden verder geen vaste procedures,” vertelt Tom den Boer. Als onafhankelijk participatieleider was hij anderhalf jaar lang het aanspreekpunt van alle belanghebbenden in Durgerdam. “Om te beginnen moesten we alle partijen opnieuw spreken. Iedereen moest in vertrouwen zijn kaarten op tafel kunnen leggen. In het begin van de verkenningfase (najaar 2017) is de vastgestelde aanpak met drie werksporen uitgewerkt in een stappenplan. Het stappenplan is vervolgens uitgevoerd in 2018. De belofte van bestuurders aan de bewoners was om snel te starten na de zomervakantie in 2017. De bemensing van het kernteam was op dat moment nog niet geregeld, het beschikbare budget was nog onduidelijk en er lag nog geen overeenkomst tussen de drie overheden die hadden afgesproken om samen te werken. Ik zei: ik wil niet alleen de participatieleider zijn namens het waterschap, maar namens

alle drie overheden. En ik wil graag één loket namens die drie overheden. Korte lijnen zijn immers belangrijk.”

Ondanks de onduidelijkheden achter de schermen is al in oktober 2017 een publieksavond georganiseerd om de belofte van bestuurders –participatie snel starten– gestand te doen. Den Boer: “Op deze publieksavond lieten we zien dat Amsterdam, Provincie en Hoogheemraadschap gingen samenwerken, met één loket. Bewoners waren nog steeds wantrouwend en keken echt de kat uit de boom. Maar die avond stapten ze wel in het proces door zich op te geven voor de verschillende werksporen. De overheden lieten hun commitment zien en vroegen van de aanwezigen hetzelfde te doen: commitment op het proces; dus beloven om aanwezig te zijn op de bijeenkomsten waar je je voor opgeeft.”

Dit had best wat voeten in de aarde. Bewoners en andere belanghebbenden hadden grote behoefte aan contact en duidelijkheid, dit was belangrijk voor het



bouwen van vertrouwen. Tegelijk was dat lastig omdat tussen de overheden de praktische organisatie nog niet was ingeregeld. Na een intensieve periode van ambtelijk overleg leidde één en ander in januari 2018 tot een bestuurlijk besluit om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor het hele proces. Dat betekende onder meer:

- een gezamenlijk budget met verdeelsleutel,
- één kernteam met voldoende capaciteit,
- één loket van alle belanghebbenden,
- één communicatielij,
- één onafhankelijke participatieleider,
- een gedetailleerd stappenplan met nadere planning van tussenproducten.

BOUWEN AAN VERTROUWEN LANGS DRIE SPOREN

Met deze aanpak startte een participatieproces dat liep over drie 'werksporen'. Binnen die sporen werd stap voor stap

gewerkt aan een gedeeld kennisniveau, aan maximale transparantie en aan de optimale bijdrage van alle belanghebbenden aan mogelijke oplossingen.

Spoor 1: Techniek en waterveiligheid

Het eerste spoor ging over nut en noodzaak van dijkversterking. Gedeelde feitenkennis was nodig om bij alle betrokkenen het belang van waterveiligheid weer helder te krijgen. Durgerdamse partijen en externe experts werden bij elkaar gebracht om iedereen bij te praten over alles wat er komt kijken bij de zorg voor waterveiligheid. Er werden colleges georganiseerd waarin niet alleen kennisoverdracht centraal stond, maar ook discussie. Uitgangspunt was dat alle informatie over de waterveiligheid bij Durgerdam beschikbaar was voor iedere belanghebbende. Presentaties, verslagen van bijeenkomsten, nadere achtergrondinformatie, formele documenten: alles



Fotograaf Wim Egas



kwam beschikbaar op een speciale projectpagina over Durgerdam. In dit werkspoor is tevens dankbaar gebruik gemaakt van Joint Fact Finding, een techniek uit de Mutual Gains Approach. Het resultaat van dit alles is uiteindelijk samengebracht in een collegebundel waarin alle technische informatie helder beschreven bij elkaar staat.

Spoor 2: Afwegingskader

Binnen het tweede spoor werd gewerkt aan het transparant maken van het besluitvormingsproces. Daarbij stond de vraag centraal: binnen welke kaders nemen bestuurders besluiten over waterveiligheid? Om als belanghebbende zicht te krijgen op de manier waarop een besluit tot stand komt, moet je weten hoe het proces in elkaar zit en welke afwegingen er gemaakt worden. Wie gaat precies waarover? Wanneer en op basis waarvan neemt een bestuurder een besluit? In een aantal bijeenkomsten brachten dorps-

bewoners ook hun eigen vragen in, zoals 'Hoe toets je ruimtelijke kwaliteit?', 'Hoe verhouden de beleidsregels (van provincie, gemeente en hoogheemraadschap) zich tot de wensen uit het dorp?' en 'Hoe worden de belangen van natuurorganisaties en watersportverenigingen meegenomen in het uiteindelijke plan?' Het resultaat van dit spoor was een document met als titel 'Afwegingskader'- waarin het besluitvormingsproces en de kaders voor besluitvorming overzichtelijk staan gepresenteerd. Het op voorhand op tafel krijgen van criteria, afwegingskaders, protocollen bleek uitermate lastig. Deze zijn diep verankerd in verschillende afdelingen binnen de drie overheden, maar zijn zeer lastig boven water te krijgen. Dat is een voorwaarde als je vooraf transparant wil zijn over hoe voorstellen bestuurlijk worden getoetst en afgewogen. Er blijkt nog vaak sprake van allerlei vormen van (ambtelijke) expert judgement en dat is voor burgers de facto niet transparant. Hetgeen een uitdaging is bij het bouwen van vertrouwen.

De uitkomst van deze dialoog was tweeledig: allereerst meer inzicht bij betrokken bewoners over het afwegingsproces bij de overheden en daarnaast als tweede: gezamenlijke uitgangspunten voor het toetsen van de monumentale ruimtelijke kwaliteit van Durgerdam. Hiermee werd ook beter invulling gegeven aan het predikaat 'beschermd dorpsgezicht' dat gemeente Amsterdam aan Durgerdam in het verleden heeft toegekend en het predikaat 'monumentale dijk' van de provincie. De betrokkenheid van het dorp ging zelfs zover dat bewoners vrijwillig een boekje hadden gemaakt om alle belangrijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit vast te leggen. Dit is gedrukt en beschikbaar gesteld voor alle bewoners. De belangrijkste bevindingen uit de dialoog en uit dit boekje zijn vastgelegd in een besluit, zodat dit werkspoor

ook de bestuurlijke dekking kreeg die het verdiende. Voor de bewoners gaf dit vertrouwen.

Spoor 3: Integrale ontwerpen

Binnen het derde spoor werden de ideeën verzameld van alle belanghebbenden, van burgers, organisaties en overheden. Ideeën over waterveiligheid, maar ook over al die andere kwesties die de mensen bezig hielden, zoals verkeersveiligheid, parkeren, natuur en recreatie, duurzaamheid. In brainstorm- en ontwerp sessies werden de betrokkenen uitgenodigd hun bijdragen in te brengen. Het resultaat was een serie schetsen en ontwerpen waarin de oplossingsvoorstellen voor de verschillende kwesties in samenhang met elkaar werden verwerkt. Tijdens de publieksbijeenkomst van 12 juni 2018 werden deze ontwerpen getoond op de Expositie Durgerdam. Belangrijk aspect in de aanpak was een onafhankelijk ontwerp team, bestaande uit drie ervaren landschapsarchitecten. Hun

ervaring en hun vermogen tot visualiseren van de diverse inbreng was een belangrijke factor voor een open dialoog. Het zorgde er ook voor dat tegenstrijdigheden tijdig op tafel kwamen en zo duidelijk besproken konden worden als voorportaal van bestuurlijke voorstellen.

BELANGEN EN OVERBRUGGEN TEGENSTELLINGEN

Het meest in het oog springende belang in Durgerdam is dat van bewoners die met een eventueel hogere dijk hun uitzicht zien verminderen. De belangen van de bewoners waren daarin niet helemaal gelijk: in West was er meer risico op dijkverhoging, in het oosten van Durgerdam was er weinig kans op dijkverhoging maar zou er wel aan de dijkvoet worden gewerkt. In de haven van het dorp was weer een andere situatie, die eigen oplossingen vergde. Er zijn drie watersportverenigingen in Durgerdam die deels gedeelde belangen hebben (toegankelijkheid van de haven tijdens werkzaam-



heden) maar ook verschillende belangen. Daarnaast waren er heel verschillende belangen bij parkeren: mensen die nog een eigen vergunning wilden voor parkeren voor het huis tegenover anderen die de auto's en dus het parkeren op de dijk wilden verminderen. Sommigen hoopten op een grote stap in duurzaamheid terwijl anderen daar geen heil in zagen. Al die belangen liepen (en lopen) dwars door het dorp en het was dus soms best een kunst om dat in een goede dialoog te gieten. De belangrijkste stap was duidelijke werksporen, zoals hierboven geschetst en duidelijke agenda's per bijeenkomst met precies geformuleerde vragen die vooraf met betrokkenen zo veel mogelijk waren afgestemd. Natuurlijk was er ook veel inzet om scherp te zijn op tegenstellingen, daarover met mensen persoonlijk contact te hebben en te zorgen dat tegenstellingen opgepakt werden zolang ze nog 'klein' waren. Dit is een voortdurende kwestie van alert zijn, inschatten, plannen, prioriteren van inzet en bewaken dat er follow-up is van acties die daar uit voortkomen.

ROUTINES DOORBREKEN

Door systematisch, stap voor stap te werken aan een gedeeld kennisniveau, transparantie en het verzamelen van ieders ideeën en wensen nam het vertrouwen onder de 'boze burgers' beetje bij beetje toe. "Maar," zegt Den Boer, "hoe erg het bij die burgers ook is, hoe boos ze ook zijn... ik ben 60% of meer van mijn tijd kwijt geweest om de stakeholders *intern, bij de overheden*, op te lijnen. Afdelingen van overheden hebben vaak hun eigen werkwijzes en routines, die niet altijd passen op een uitgebreide participatie. Het hemd is toch gauw nader dan de rok.

"Neem bijvoorbeeld het toetsen van beheer en onderhoud van een nieuwe dijk door het waterschap. Dat is een hele belangrijke stap want een dijk moet ook in beheer en

onderhoud betaalbaar en beheerbaar zijn. Dat is ook een heel ander belang dan dat van technisch ontwerpers, die bijvoorbeeld een oplossing zoeken die maakbaar is en binnen budget past," volgens Linda van Oostrum. Als de dijkversterking technisch-inhoudelijk is uitgewerkt, klaar voor besluitvorming is er een overdracht aan de afdelingen en medewerkers die dit binnen het hoogheemraadschap borgen. Dat is altijd een spannend moment omdat ontwerpers van nieuwe infrastructuur hun collega's van andere afdelingen soms te laat betrekken. De ontwerpeisen voor beheer en onderhoud zijn niet altijd meegenomen in het ontwerp. Daarover wordt intern stevig onderhandeld. Vaak gebeurt dat als de participatie vergevorderd is of zelfs al klaar is, terwijl het toch tot wezenlijke aanpassingen kan leiden. De grote vraag is op welk moment deze medewerkers en interne belanghebbenden het beste betrokken kunnen worden en op welke manier een dijkontwerp getoetst wordt. Voor Durgerdam bleken de criteria niet beschikbaar in een vastgesteld 'toetsdocument'. Er was zodoende in belangrijke mate sprake van expert judgement. Dat is voor ontwerpers lastig om op voorhand goed in een ontwerp op te nemen en voor burgers nauwelijks navolgbaar. Zo ontstaat er risico op stress in het proces. In het geval Durgerdam is dit opgelost door achter de schermen stevig in gesprek te gaan over referenties voor toetsing van de situatie in Durgerdam, timing van input en verantwoordelijkheid nemen, navolgbaarheid voor belanghebbenden. Er zijn uiteindelijk afspraken gemaakt hoe de betreffende afdelingen en medewerkers bij de verdere uitwerking van formele documenten inbreng konden hebben in het primaire ontwerp-proces. In een vergelijkbare situatie elders in de praktijk van WesselinkVanZijst losten we dit op door bijvoorbeeld de afdeling beheer uitdrukkelijk te betrekken als ware zij de



opdrachtgever van het nieuwe ontwerp. Door in nieuwsbrieven en op bijeenkomsten zichtbaar te maken wat er precies achter de schermen gebeurt bij bijvoorbeeld een afdeling Beheer, wordt niet alleen het proces transparant voor de externe belanghebbenden, maar ook beter inzichtelijk voor de verschillende afdelingen binnen het hoogheemraadschap, bij de gemeente en de provincie. Iedereen wint daarbij en daarom verdienen interne stakeholders volgens Den Boer net zoveel aandacht en inbreng als alle andere stakeholders.

In de praktijk blijken instanties jarenlange routines te hebben opgebouwd waar je niet zo makkelijk vanaf komt. Maar het inpassen en soms het doorbreken van routines is een van de belangrijkste zaken in een participatieproces als in Durgerdam. Dat betekent soms ook escalatie langs de lijnen van interne besluitvorming, ook dat hoort tot het palet van interventies van een participatieleider.”

INTEGRAAL RUIMTELIJK PROGRAMMA ALS GEZAMENLIJKE VISIE OP DE OMGEVING

De drie sporen van het participatietraject hebben uiteindelijk een document opgeleverd, waarin de uitgangspunten staan beschreven voor de verdere uitwerking van de openbare ruimte en de dijkversterking in Durgerdam. Dit document, het Integraal Ruimtelijk Programma (IRP), is om meerdere redenen bijzonder te noemen.

Om te beginnen is het inhoudelijk integraal opgezet. Dat betekent dat de uitgangspunten op het gebied van cultuurhistorie en landschap, natuur, recreatie en toerisme, duurzaamheid, verkeer, parkeren, openbare ruimte en waterveiligheid in samenhang met elkaar zijn geformuleerd: ze kloppen onderling en zijn niet tegenstrijdig. Dat is zowel inhoudelijk als tekstueel een hele puzzel geweest.

Linda van Oostrum bevestigt: “Zo’n integrale opzet was alleen mogelijk door zowel de waarden en de wensen van de bewoners mee te nemen, als de belangen van het hoogheemraadschap en de andere betrokken overheden. Daar heb ik als opdrachtgever namens het hoogheemraadschap regelmatig afstemming over gehad met Amsterdam en de provincie.” Alle informatie kwam uiteindelijk samen op de ontwerptafel, onder leiding van het team onafhankelijke landschapsonwerpers. De stakeholders stonden tijdens het hele participatieproces in nauw contact met elkaar, werkten gezamenlijk de verschillende thema’s uit en zo kregen de uitgangspunten voor de openbare ruimte en de dijkversterking echt een gezamenlijke basis. Alle informatie uit die bijeenkomsten was ook beschikbaar voor alle niet-aanwezigen op de projectpagina over Durgerdam, die daarover ook vragen konden stellen en antwoord kregen.

Het IRP is geen ‘programma van eisen’ in de traditionele zin, aangezien het verder gaat dan het beschrijven van louter

technische voorwaarden. Het is eerder een 'programma van eisen en wensen' met uitgangspunten – principes voor inrichting, gebruik en voorkeursrichtingen voor het dijkontwerp – die dienen als kaders bij de verdere uitwerking van de plannen.

Tegelijk kan het IRP ook door alle betrokkenen worden ingezet als 'toets' in verschillende stadia van het vervolgtraject. Zo kan iedereen steeds de vraag beantwoorden of de uitwerking op een bepaald punt klopt met wat er in het IRP staat beschreven.

"Het IRP dat er nu ligt is het resultaat van het Durgerdamse streven naar maximale transparantie en een integrale aanpak van de openbare ruimte en de dijkversterking. Het is daarmee een echt Durgerdams product, waarmee burgers, bedrijven en overheden samen een integrale visie hebben ontwikkeld op hun omgeving," zegt Linda van Oostrum, "en het is voor HNK een mooie manier van werken in een complexe omgeving die we breder kunnen inzetten bij andere projecten."

DURGERDAM EN DE OMGEVINGSWET

Een nieuw participatieproces heeft in Durgerdam de besluitvorming rondom waterveiligheid vlotgetrokken. De opgave werd verbreed van alleen dijkversterking naar de problematiek van de hele fysieke omgeving. Een zorgvuldig geregisseerd proces van gesprekken en bijdragen op drie verschillende sporen resulteerde in een breedgedragen IRP met uitgangspunten voor het invullen van de waterveiligheid en de openbare ruimte. "Dit was echt maatwerk," zegt participatieleider Tom den Boer. "Maar het is ook een perfecte illustratie van hoe de nieuwe Omgevingswet straks kan gaan werken!"

De Omgevingswet verplicht vanaf 2021 de overheden om de verschillende belangen in een gebied mee te wegen in één omgevingsvisie. Daarnaast moet het voor

burgers en bedrijven makkelijker worden om een project of activiteit te starten. Iemand hoeft straks in principe maar één vergunning aan te vragen bij één loket. Dat kan alleen als de verschillende bestuurslagen achter de schermen goed samenwerken en hun voorwaarden en procedures goed met elkaar afstemmen.

"Eigenlijk dwingt de Omgevingswet overheden om achter de schermen meer integraal hun belangen op elkaar af te stemmen en meer als één overheid naar buiten te treden in plaats van als afzonderlijke overheden of als aparte onderdelen van één overheid. Het afbakenen van een project lijkt soms strijdig met meer integraal werken. Maar uit ervaring weet ik inmiddels, dat het ruimte geven aan integraliteit, dus verbreden, een project vaak beter beheersbaar maakt. Dat klinkt contra-intuïtief, maar het is wel vaak de praktijk. Dat komt door betere oplossingen, met meer draagvlak dat ook langer in stand blijft. De optelsom van kosten gaat vaak omlaag vergeleken met het los van elkaar realiseren van opgaves. Meer partijen krijgen belang bij de gezamenlijke oplossing." Aldus Tom den Boer.

Het IRP en met name het traject dat daaraan vooraf ging, is een hele interessante invulling van de ambities van de opstellers van de Omgevingswet. Veel mensen vragen zich af hoe je participatie vorm geeft binnen die wet. Veel overheden vragen zich af hoe je als één loket kunt opereren. De transparantie binnen het Durgerdamproject was niet alleen goed voor de burgers, maar ook voor de verschillende afdelingen binnen verschillende overheden. Interne afdelingen betrekken als volwaardige stakeholders heeft gezorgd voor een veel efficiëntere afstemming met de wensen van burgers en bedrijven. Met als resultaat een integrale visie van

overheden, burgers en bedrijven op de omgeving van Durgerdam.

Linda van Oostrum: “Zo’n IRP als wij hebben bereikt, helpt dus niet alleen overheden bij het formuleren van een breed gedragen omgevingsvisie, het helpt ook bij de invulling van het participatieproces. En dat is nou precies waar de wetgever met die nieuwe Omgevingswet op aanstuurt.”

WHAT’S NEXT?

Met het IRP in de hand weten alle partijen waar zij aan toe zijn. In de volgende fase worden de uitkomsten van de verkenningsfase in formele planproducten verankerd. Daarop volgt ruimte voor inspraak en worden definitieve besluiten genomen. Daarna start feitelijk de uitvoering tot aan oplevering. In al die stappen blijft

de betrokkenheid van de stakeholders van belang. Den Boer: “Met het IRP is er een belangrijk moment gecreëerd, maar daarmee stopt de participatie niet. De uitgangspunten van het IRP gaan we terugzien in de planproducten. Dat kunnen betrokkenen nu monitoren. Dat geldt ook voor de *what if?*-afspraken: als er nieuwe informatie beschikbaar komt, wat gaan we dan doen? Dan zal een deel van het gesprek opnieuw moeten worden gevoerd. Als uit de uiteindelijke berekeningen blijkt dat de dijk toch tien centimeter hoger of breder moet, is er opnieuw ruimte voor dialoog met alle belanghebbenden. Zo houden we het proces tot op het allerlaatste moment transparant.

Tekst J. Alwin de Graaf www.alwins.nl

