



# PROJECT HONDSBOSSCHE & PETTEMER ZEEWERING

## **OMGEVINGSMANAGEMENT & PARTICIPATIE**

Ewert Aukes, CSTM, Universiteit Twente

in opdracht van het Corporate Innovatie Programma (CIP), Rijkswaterstaat

30/04/2014

*Een publicatie in de serie CSTM Studies en Rapporten  
ISSN: 1381-6357, CSTM-SR nr. 373*



**UNIVERSITY OF TWENTE.**



# INHOUDSOPGAVE

<b>1 Samenvatting</b>	<b>5</b>
1.1 Lessen . . . . .	6
<b>2 Inleiding</b>	<b>7</b>
2.1 Aanleiding en achtergrond . . . . .	7
2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen . . . . .	7
2.3 Aanpak . . . . .	8
2.4 Leeswijzer . . . . .	8
<b>3 Caseverloop</b>	<b>9</b>
3.1 Fase 1: afkeuring tot uitspraak minister (2004-2010) . . . . .	9
3.2 Fase 2: uitspraak minister tot voorstel definitief projectplan (2010-2013) . . . . .	11
<b>4 Resultaten</b>	<b>13</b>
4.1 Discussies rondom voor- en nadelen . . . . .	13
4.1.1 2004-2010: Zandige oplossing of dijkversterking? . . . . .	13
4.1.2 2010-2013: Personele veranderingen . . . . .	15
4.2 Omgang met meningsverschillen . . . . .	16
4.2.1 Het participatieproces . . . . .	16
4.2.2 Meningsverschillen in de besluitvormingsarena . . . . .	17
4.3 Invloed van perspectieven op besluitvorming . . . . .	17
<b>5 Afsluitende overwegingen</b>	<b>21</b>
5.1 Conclusies . . . . .	21
5.2 Aanbevelingen . . . . .	22
<b>6 Bibliografie</b>	<b>23</b>
<b>7 Bijlage: Interview leidraad</b>	<b>25</b>



# HOOFDSTUK 1

## SAMENVATTING

Dit rapport is het tweede in een drieluik in opdracht van het Corporate Innovatie Programma (CIP) van Rijkswaterstaat en het Water Governance Centre (WGC). Het drieluik beoogt de governanceleermomenten van een drietal deels lopende, deels afgesloten, waterbouwprojecten in Nederland te inventariseren. De volgende analyse betreft de beantwoording van een drietal vragen met betrekking tot governance in het project Hondsbossche en Pettemer Zeewering.

Deze onderzoeksvragen luiden:

1. Welke discussies rondom voor- en nadelen van oplossingen hebben tussen stakeholders plaatsgevonden in de aanloop naar de besluitvorming?
2. Hoe is in het proces met meningsverschillen rondom voor- en nadelen van oplossingen omgegaan?
3. Hoe beïnvloedden de discussies over voor- en nadelen van oplossingen de besluitvorming?

In interviews is aan 9 stakeholders van gemeente, provincie, waterschap Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Rijkswaterstaat West-Nederland Noord een lijst met vragen rondom deze themas voorgelegd (zie Bijlage).

Het project Hondsbossche en Pettemer zeewering kan in twee fases onderverdeeld worden, 2004-2010 en 2010-2013. De overgang wordt gemaakt door een besluit van de minister om de voorkeur uit te spreken voor een zandige oplossing. Op dat moment was de projectvoorbereiding vastgelopen en dit besluit is niet alleen sturend geweest voor de uitkomst, maar heeft het project ook weer op gang geholpen.

De discussies over voor- en nadelen van oplossingsvarianten draaiden in hoofdzaak om de keuze voor een harde of een zachte oplossing. Zeker in Fase 1 domineerde dit het interactieproces, later in Fase 2 was de manier van concretisering en inrichten van de oplossing het meest bediscussieerde thema.

Uiteindelijk is gekozen voor een oplossing die in belangrijke mate de wens van de bevolking volgt. Gedurende het gereconstrueerde interactieproces is te zien hoe meerdere stakeholders langzamerhand omslaan van kritisch tegenover zandige oplossingen naar voorstander van een dergelijke oplossing. Daarbij heeft ook het nodige politieke handwerk van de gemeente en de provincie in Den Haag een rol gespeeld, maar in hoeverre dit doorslaggevend is geweest valt niet met zekerheid vast te stellen. Uiteindelijk ontstaat het beeld dat de meningsverschillen zowel door inhoudelijke overtuiging, door procesinterventies en door hiërarchische beslissingen bijgelegd zijn.

De geïnterviewden zijn tevreden met de manier waarop de participatie is aangepakt. Er zijn veel informatieavonden en ontwerpateliers gehouden, de omgeving heeft ook deel kunnen nemen aan het aanbestedingstraject en heeft haar wensen hierin kunnen uiten. Aangezien de gemeentelijke geïnterviewden ook tevreden zijn met de uitkomst kan gesteld worden dat ook de bevolking grotendeels tevreden is met de uitkomst van de planvorming.

Twee externe aspecten hebben ervoor gezorgd dat het project in een stroomversnelling kwam. Ten eerste begon de invloed van het Deltaprogramma op het project rond 2010 sterker te worden. En ten tweede was al in het begin de afrondingstermijn van 2015 gesteld voor alle Zwakke Schakels. Deze twee aspecten leverden inhoudelijke sturing en voerden de druk op om tot een resultaat te komen. Zonder deze twee factoren is er een grote kans dat de discussie nu nog niet afgesloten was. Van alle respondenten was te vernemen dat zij heel erg tevreden waren met de uitkomst en dat zij er ook trots op zijn. Het voelt bij sommigen als iets waarover zij hun kleinkinderen ooit kunnen vertellen dat zij eraan hebben meegewerkt.

Met betrekking tot discussies over voor- en nadelen hebben de stakeholders zich laten overtuigen door de mening van de bevolking. Anderzijds zou ook gesteld kunnen worden dat de verbreding van de scope van de gemeente en later de provincie tot het succes van de zandige oplossing heeft geleid. Het is op basis van de interviews niet met zekerheid te zeggen of er een inhoudelijke overtuiging heeft plaatsgevonden of dat vooral de sturing van bovenaf de uitslag heeft bepaald. Maar het is wel zeer goed mogelijk dat gemeente en provincie hun politieke kanalen zodanig effectief hebben gebruikt dat het

oordeel van de minister is beïnvloed. Ervan uitgaande dat de gemeente de belangen van de bevolking behartigt en de gemeente tevreden is met de manier waarop haar mening is meegenomen, kan dus met enige terughoudendheid gezegd worden dat de bevolking tevreden is met de uitkomst van het participatieproces. Het waarheidsgehalte van deze stelling zou in het vervolg nog onderzocht kunnen worden.

Een ander aspect dat de discussies beïnvloed heeft waren de personele veranderingen in cruciale functies die tijdens het proces plaatsvonden; de voorafgaande ervaringen die een stakeholder meeneemt in een discussie blijken van belang te zijn voor de openheid voor andere oplossingen. Het is Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier gelukt om het beste van de natte en de droge wereld te combineren en een succesvol, innovatief en maatschappelijk breed geaccepteerd project te ontwikkelen.

Het besluitvormingsproces over de Hondsbossche en Pettemer zeewering maakt duidelijk dat de stakeholders een actief instrumentarium hebben van formele en informele middelen om een proces in goede banen te leiden. Ondanks het feit, dat de stakeholders de middelen hebben om discussies zowel inhoudelijk als door middel van procesinterventies op te lossen, is een groot meningsverschil opgelost door de politieke beslissing van de minister van V&W en de Deltacommissaris. Daarbij lijkt het in dit geval niet te gaan om bewust de “boel op scherp zetten” om na de ingreep vaart te maken maar op een vastgelopen proces waarin loopgraven en emoties een (te) belangrijke rol gingen spelen.

Over de twee in dit rapport onderscheiden fases van het project zijn samenvattend nog een aantal opmerkingen te maken. In Fase 1 (2004-2010) hebben de stakeholders vooral op hun eigen eiland gezeten en geprobeerd hun eigen belangen te behartigen. Dit lag er niet zo zeer aan dat zij tegen andere belangen waren, maar aan het feit dat men onbedoeld oogkleppen op had. Wel is er best veel gedaan om participatie te faciliteren, maar zonder dat van beïnvloeding spraken was. Het kenmerk van Fase 2 (2010-2013) is dat die oogkleppen stuk voor stuk afgezet zijn. De stakeholders gingen voor een interactiever en communicatiever proces en geleidelijk aan veranderden de perspectieven op voor- en nadelen. Zelfs zodanig dat tot een oplossing besloten is die veel verschillende belangen verenigt en de samenwerking die voorheen als moeilijk werd ervaren, veranderde naar productief en prettig. Het is de stakeholders in de tweede fase dus succesvol gelukt het roer van een project dat dreigde te stranden, om te gooien.

## 1.1 Lessen

Bij de aanbevelingen kan onderscheiden worden tussen verbeter- en herhaalpunten. Wat betreft participatie en omgevingsmanagement zijn de meeste verbeterpunten in Fase 1 van het project Hondsbossche en Pettemer zeewering te vinden. Fase 1 is een goed voorbeeld van stakeholders met oogkleppen. De voor- en nadelen van oplossingen werden alleen gezien als het de eigen belangen in de kaart speelde, terwijl alleen de nadelen gezien werden van oplossingen die niet direct voldeden aan de eigen belangen. Om splende discussies te vermijden die langzaam aan steeds meer door emotie gedreven worden, is het voordelig om in een vroeg stadium met alle stakeholders te bespreken wat voor hen de voor- en nadelen zijn van de verschillende oplossingen die op tafel liggen. Een tweede verbeterpunt is al in een vroeg stadium van de minister of Rijkswaterstaat het budget voor het project verhelderd te krijgen. Zo kan teleurstelling bij stakeholders worden vermeden, als een ontwerp afgekeurd wordt omdat het te duur is. Overigens blijkt uit het caseverloop hoe eenvoudig het is om kosten verkeerd in te schatten. In dit geval is het, tegen het gebruikelijke patroon in, veel goedkoper geworden.

Herhaalpunten met betrekking tot participatie en omgevingsmanagement zijn in beide fases te vinden. De omgeving is in beide fases goed geïnformeerd en betrokken bij de besluitvorming. Dit geldt voor informatieavonden en ontwerpessies. Maar ook de aanbestedingsvorm van concurrentiegericht dialoge heeft in de tweede fase van het project een participatief karakter gekregen. De omgeving raakt zo veel meer betrokken bij het project en er kan op bredere steun gerekend worden. Als laatste is er in de tweede fase ook goed omgegaan met de wensen van andere partijen. Er is zo veel mogelijk geprobeerd om deze te integreren in het plan, maar waar dat niet mogelijk is geweest is daar ook duidelijk over gecommuniceerd.

# HOOFDSTUK 2

## INLEIDING

### 2.1 Aanleiding en achtergrond

Dit rapport is het tweede in een drieluik in opdracht van het Corporate Innovatie Programma (CIP) van Rijkswaterstaat en het Water Governance Centre (WGC) om de leermomenten m.b.t. governance van een drietal deels lopende, deels afgesloten, waterbouwprojecten in Nederland te inventariseren. De volgende analyse van het project Hondsbossche en Pettemer Zeewering is ingebed in een 2013 uitgevoerde analyse van de Veiligheidsbuffer Oesterdam (Van den Hoek 2013) en een uitstaande analyse van de Dijkverzwaren Houtribdijk aan Markermeerzijde.

Het project Hondsbossche en Pettemer zeewering is onderdeel van de zogenaamde Zwakke Schakels. Zwakke Schakels zijn de kustvakken langs de Nederlandse kust die in 2003 bij een veiligheidstoets afgekeurd zijn en naar alle waarschijnlijkheid geen 'superstorm' van 1 in 10.000 jaar overleven. Van de tien aangewezen Zwakke Schakels is de Hondsbossche en Pettemer zeewering een van de laatsten die voor de door Rijkswaterstaat gestelde einddatum van 2015 wordt versterkt. Inmiddels is begonnen met de uitvoering van een megazandsuppletie voor de kust.

### 2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In het algemeen kijkt dit onderzoek naar de verschillende discussies die tot de besluitvorming hebben geleid. Specifiek richt het onderzoek zich op de perspectieven die de deelnemende stakeholders<sup>1</sup> hadden op de voordelen (baten) en nadelen (kosten) van de verschillende oplossingen die ontwikkeld zijn en ter tafel zijn gekomen. De nadruk ligt hier op "perspectieven" omdat stakeholders vaak verschillende eisen en criteria hebben bij de beoordeling van oplossingen. Het governance-vraagstuk dat hier behandeld wordt, is vervolgens hoe met deze perspectieven is omgegaan; d.w.z. welke aspecten van omgevingsmanagement en participatie waren zo goed dat zij een voorbeeldfunctie hebben voor volgende projecten en welke aspecten zijn juist te verbeteren?

Zo kan bijvoorbeeld een stakeholder de baten van recreatie zwaarder meewegen dan een ander. Hierdoor zou bij de eerste stakeholder een zandige oplossing wellicht eerder de voorkeur kunnen hebben, dan bij de tweede stakeholder. Dit kan conflictpunten tijdens de discussie verklaren en opvattingen over bepaalde oplossingen in een referentiekader plaatsen.

De centrale governance-vraagstukken, die hier behandeld worden, betreffen daarom:

- de manier waarop belanghebbenden bij de voorbereiding van infrastructuurplannen de voor- en nadelen van voorgestelde oplossingsalternatieven waarnemen;
- de manier waarop belanghebbenden bij de voorbereiding van infrastructuurplannen (on-)bewust hun waarneming van voor- en nadelen van voorgestelde oplossingsalternatieven gebruiken om hun belangen te realiseren.

Deze abstracte vraagstukken kunnen in relatie tot het besluitvormingsproces bij de Hondsbossche en Pettemer zeewering worden vertaald in meer concrete onderzoeksvragen. De vragen bouwen zowel inhoudelijk als ook logisch voort op elkaar:

1. Welke discussies rondom voor- en nadelen van oplossingen hebben tussen stakeholders plaatsgevonden in de aanloop naar de besluitvorming?

---

<sup>1</sup> In dit onderzoek wordt het begrip "stakeholder" opgevat als alle deelnemers aan het besluitvormingsproces die direct betrokken waren en niet alleen via participatieprocessen hun mening konden uiten. Dit geldt dus voor de provincie Noord-Holland, Rijkswaterstaat en het waterschap, die allen op een bepaald tijdstip initiatiefnemer waren van het project. Maar ook de gemeentes vallen in deze groep. Zij hebben weliswaar niet direct deelgenomen aan de besluitvorming, maar hebben wel via de hun ter beschikking staande politieke kanalen invloed uitgeoefend. Een ander voordeel van de integratie van de gemeentes in dit onderzoek is het volledige beeld dat zo ontstaat van de verschillende overheidslagen.

2. Hoe is in het proces met meningsverschillen rondom voor- en nadelen van oplossingen omgegaan?
3. Hoe beïnvloedden de discussies over voor- en nadelen van oplossingen de besluitvorming?
4. Welke herhaal- en verbeterpunten voor vergelijkbare processen kunnen worden onderscheiden?

In paragraaf 4 zullen de interviewresultaten aan de onderzoeksvragen gerelateerd worden. Aan de hand van de onderzoeksvragen, die bij elke sub-paragraaf worden herhaald, worden de interviewdata bediscussieerd.

## 2.3 Aanpak

Het onderzoek behelst zeven kwalitatieve interviews met in totaal negen stakeholders van overheidsinstanties. Een deel van de geïnterviewden was direct betrokken bij de besluitvorming. Hieronder vallen stakeholders van Rijkswaterstaat, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de Provincie Noord-Holland. Voor een compleet beeld is ook contact gelegd met vertegenwoordigers van de voormalige gemeente Zijpe.

Alle interviews namen ruim 60 minuten in beslag. De vragenlijst die leidend was voor het interview is terug te vinden in de Bijlage. Door veranderend inzicht gedurende de interviewronde is in enkele gevallen afgeweken van de leidende vragenlijst. Een voorbeeld hiervan is dat de originele vragenlijst niet naar de rol van de geïnterviewde in het proces vraagt. Dit is vroeg in het interviewproces vastgesteld en daarna ingepast. Bovendien konden de gestelde 'verdiepende' vragen per gesprek verschillen afhankelijk van de overheidsinstantie waarvoor de geïnterviewde sprak en de informatie die de geïnterviewde verstrekte.

Het bestudeerde tijdsbestek begint bij het tijdstip van afkeuring van de Hondsbossche en Pettemer zeewering in 2004 en eindigt eind 2013 met de vaststelling van het definitieve projectontwerp en presentatie daarvan aan betrokkenen in de regio. De onderzoeksvragen worden beantwoord op basis van een reconstructie van gebeurtenissen en participatie en communicatieprocessen.

## 2.4 Leeswijzer

Het voorliggende rapport wordt vervolgd met een korte beschrijving van het verloop van de case (Paragraaf 2). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen twee fases in het project. De volgende paragraaf (Paragraaf 3) omvat de resultaten uit de interviews met betrekking tot de onderzoeksvragen. In de laatste paragraaf (Paragraaf 4) worden conclusies en aanbevelingen aangedragen.



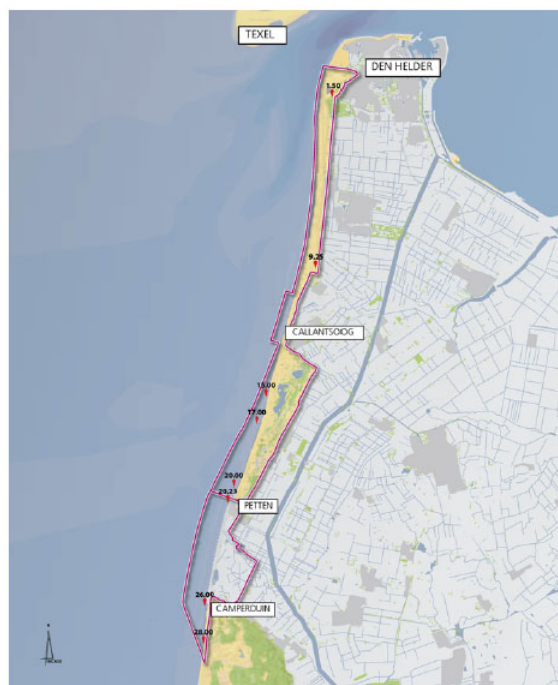
# HOOFDSTUK 3

## CASEVERLOOP<sup>1</sup>

De Hondsbossche en Pettemer Zeewering is een gecombineerd zeedijklichaam aan de Noordzeekust tussen Camperduin en Petten (Rijksstrandpalen 20.30 en 28.94). In huidige vorm ontstaan in 1880, bestrijkt de Hondsbossche Zeewering het langste stuk – ca. 4km – van het dijklichaam. Daar sluit de lagere Pettemer Zeewering van iets meer dan 1km bij aan. Terwijl de Pettemer Zeewering pal voor Petten ligt, beschermt de gecombineerde zeewering het achterland van de Provincie Noord-Holland tegen overstromingen door een hoge zeespiegel, bijvoorbeeld bij sterke stormen, springtij, maar ook tegen een door klimaatverandering veroorzaakte zeespiegelstijging. De Hondsbossche en Pettemer zeewering behoort tot de Dijkkring 13 “Noord-Holland”. Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (in het vervolg “het waterschap”) is beheerder van het dijklichaam en draagt in die functie de verantwoordelijkheid voor de bescherming van het achterland voor overstromingen.

Nadat de gehele Nederlandse kustlijn in 2001 nog voldeed aan de hydraulische randvoorwaarden, hebben inzichten van Rijkswaterstaat tot een aanscherping van deze norm geleid. In toenmalige staat zou de golfloop bij haaks op de dijk staande wind (vanuit westelijke richting), mede door een te gladde dijkbekleding, te hoog zijn. Als gevolg worden golven niet sterk afgeremd en doet zich hoge golfloop voor. Deze tekortkomingen hebben meteen geleid tot de toepassing van een aantal tijdelijke ‘no-regret maatregelen’ in 2005, zoals het versterken van de Pettemer zeewering met een stalen damwand en het aanbrengen van nieuwe buitenbekleding op de Hondsbossche dijk. Op bestuurlijk vlak voerde het waterschap aanvullende beheerdersbeoordelingen uit. In deze hernieuwde toetsing (2004) is de Hondsbossche en Pettemer zeewering samen met de Duinen Kop van Noord-Holland (DKNH) als Zwakke Schakels in de Nederlandse kustverdediging aangewezen door de minister van het voormalige ministerie van Verkeer & Waterstaat (zie figuur 3.1). In het vervolg begon een bijna tien jaar durende planperiode die op 18 september 2013 met de presentatie van het definitieve projectplan tot een einde kwam.

Dit bijna tienjarige traject kent twee fases, die gescheiden zijn door het besluit van de Minister van Verkeer & Waterstaat Eurlings in samenspraak met de Deltacommissaris Kuijken in augustus 2010 om de voorkeur te geven aan een bepaalde oplossingsrichting. Zij verplichtten de partijen om in de geest van het Deltaprogramma een zandige oplossing toe te passen. Terwijl er dus na augustus 2010 vooral gepraat moest worden over hoeveel zand toe te passen en of er nog iets aan de dijk gedaan moest worden, was daarvoor de discussie over de keuze tussen een zandige oplossing en een dijkversterking aan de orde van de dag. Deze twee fases worden in de onderstaande paragrafen behandeld.



Figuur 3.1: Projectgebied MER Duinen Kop van Noord-Holland (ten noorden van Petten) en MER Hondsbossche en Pettemer zeewering (ten zuiden van Petten) (Noordhoek, Beishuizen en Ursem 2013, p.7)

### 3.1 Fase 1: afkeuring tot uitspraak minister (2004-2010)

Na de afkeuring van de Hondsbossche en Pettemer zeewering is begonnen aan het project kustversterking Noord-Holland. De eerste stap in dit proces was het opstellen van een Strategische milieubeoordeling of plan-MER. Gedeputeerde Staten heeft deze plan-MER in 2006 goedgekeurd, voor beide

<sup>1</sup>De (bestuurs-)technische aspecten, die hier beschreven worden, baseren op de gevoerde interviews, de brugnotitie (Noordhoek, Beishuizen en Ursem 2013) en een eerdere casebeschrijving (Smit e.a. 2005).

Zwakke Schakels een voorkeursoplossing vastgesteld en deze voorgelegd aan de minister van Verkeer & Waterstaat (V&W), toentertijd Camiel Eurlings. Voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering was dit een overslagbestendige dijk, terwijl de voorkeur bij de Duinen Kop van Noord-Holland werd gegeven aan een zandige zeewaartse kustversterking. De minister van V&W keurde echter alleen het voorstel voor Duinen Kop van Noord-Holland goed. Vanaf dit moment waren de plannings- en uitvoeringstrajecten van Hondsbossche en Pettemer zeewering en Duinen Kop van Noord-Holland gescheiden.

Er werden twee redenen aangegeven voor de afwijzing van de door Gedeputeerde Staten aangedragen voorkeursoplossing voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering:

- het bleek dat zwaardere hydraulische randvoorwaarden toegepast moesten worden voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering;
- een overslagbestendige dijk bleek op “grote maatschappelijke weerstand” te stuiten (Noordhoek, Beishuizen en Ursem 2013).

Na nieuw aanvullend onderzoek – ook naar andere manieren van kustversterking – in hetzelfde jaar, kon Gedeputeerde Staten 2007 opnieuw haar fiat geven aan een voorkeursoplossing. Deze keer werden een viertal “oplossingsrichtingen”, genaamd “bouwstenen”, geformuleerd die modulair gecombineerd konden worden. Zo zou de oplossing voor een veilige Hondsbossche en Pettemer zeewering gecombineerd moeten worden uit de volgende mogelijkheden:

- Het aanbrengen van een grote hoeveelheid zand aan de zeezijde van de dijk.
- En/of versterking van het binnentalud van de dijk.
- En/of verhoging van de kruin van de dijk.
- En/of maatregelen ter remming van de golfoploop aan het buitentalud van de dijk.

Met dit besluit werd tevens het waterschap ten koste van de Provincie Noord-Holland als nieuwe trekker van project Hondsbossche en Pettemer zeewering aangewezen. De provincie bleef nog wel trekker van Duinen Kop van Noord-Holland. Deze keuze is gemaakt omdat het project Duinen Kop van Noord-Holland een sterkere focus had op ruimtelijke kwaliteit. Bij de versterking van de Hondsbossche en Pettemer zeewering was echter het veiligheidsaspect dominant aanwezig en omdat veiligheid de verantwoordelijkheid van het waterschap is, werd dit project aan het waterschap toebedeeld.

Het waterschap stelde voor om bij het ontwerp gebruik te maken van het maximumscenario voor zeespiegelstijging, om de dijk zo voor de komende 50 jaar te beveiligen. Hiermee was het ministerie van V&W het niet eens. Op gezag van de staatssecretaris zouden de nieuwe besluiten alleen goedgekeurd worden, mits het midden-scenario voor zeespiegelstijging toegepast zou worden.

Het waterschap kon als initiatiefnemer na afronding van de voorgaande discussies de m.e.r.-procedure<sup>2</sup> starten. In januari 2008 werd de startnotitie in procedure gebracht. Tegen de afkeuring door de minister van 2006 in, zag het waterschap op dit moment nog niet genoeg reden om de mogelijkheid tot dijkversterking op te geven. Bij de Provincie Noord-Holland begon men zich toen echter te realiseren dat het draagvlak onder de bevolking definitief te laag was om met een oplossing richting harde dijkversterking door te gaan. In de aanloop naar de startnotitie werd tevens duidelijk dat het onderdeel ruimtelijke kwaliteit dat naast veiligheid vigeerde in de zogenaamde dubbeldoelstelling, welke Rijkswaterstaat had gesteld, van groot belang was voor de provincie. Dit zorgde voor wrijving tussen de provincie en het waterschap.

Op basis van de startnotitie en de inspraakreacties hierop werden halverwege 2008 de m.e.r.-richtlijnen vastgesteld. Vanaf 2009 is begonnen aan de milieueffectrapporten. Deze rapporten moesten naast de m.e.r.-richtlijnen ook rekening houden met de Rijkswaterstaat-criteria robuustheid en duurzaamheid. De nieuwe oplossing moest bovendien 50 jaar meegaan met weinig onderhoud en lage kosten. Er werden ‘veiligheidsalternatieven’ en ‘integrale alternatieven’ voorgesteld. ‘Integrale alternatieven’ verschilden van veiligheidsalternatieven doordat hierin zogenaamde ‘bouwstenen ruimtelijke kwaliteit’ meegenomen werden. Terwijl de definitieve MER dateert van 29 januari 2013, is al in 2009 een voorlopig rapport met de voorkeursalternatieven naar het ministerie van V&W gestuurd.

---

<sup>2</sup>M.e.r. = milieueffectrapportage; Hieronder wordt de procedure verstaan die tot een milieueffectrapport (MER) leidt.

## 3.2 Fase 2: uitspraak minister tot voorstel definitief projectplan (2010-2013)

In 2010 werd het nieuwe voorkeursalternatief door de minister van V&W wederom afgewezen. Dit maal gebeurde dit omdat de beoogde kosten van €340 mln. het maximale budget van €250 mln. overschreden. Bovendien wilde de minister een onderhoudstermijn van 20 jaar meegenomen weten. Door de beperking van het budget zijn in 2011 de ruimtelijke bouwstenen afgevallen en kwam de nadruk sterker te liggen op de noodzakelijke versterking voor de veiligheid. Daarom is toen ook een apart programma in het leven geroepen voor ruimtelijke kwaliteit: Ruimtelijke Kwaliteit Zwakke Schakels. Onder leiding van de provincie werd in dit programma samengewerkt met natuurorganisaties. Een ander resultaat van de budgetbeperking was de toevoeging van een extra variant aan de MER Hondsbossche en Pettemer zeewering die voldeed aan alle eisen. In 2012 is als definitief voorkeursalternatief voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering de 'enkelvoudige zandige oplossing' vastgesteld. In de keuze voor het voorkeursalternatief waren – geïnspireerd door de dubbeldoelstelling – aspecten als veiligheid, ruimtelijke kwaliteit, de kosten en baten van de oplossingsrichtingen (door een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse) en milieueffecten (uit de milieueffectrapportage) meegenomen.

In 2011 drong ook het besef door dat de twee Zwakke Schakels Hondsbossche en Pettemer zeewering en Duinen Kop van Noord-Holland zodanig sterk met elkaar verweven zijn dat het efficiënter en doelmatiger zou kunnen zijn om de twee projecten toch nog met elkaar te combineren. Zo werd in 2012 begonnen met uit de twee gekozen voorkeuralternatieven weer n te maken. De Spill-over effecten die de voorkeuroplossing voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering al had zouden dan binnen het project blijven. Daarom is in 2012 een combinatie van de twee voorkeuralternatieven van de Hondsbossche en Pettemer zeewering en de Duinen Kop van Noord-Holland, de zogenaamde '100% zandige zeewaartse kustversterking' aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M) voorgedragen, die hiermee instemde. Begin 2012 is ook het opdrachtgeverschap van het deelproject Hondsbossche en Pettemer zeewering gewijzigd naar het waterschap samen met Rijkswaterstaat. Dit is zichtbaar door het feit dat de realisatiefase bij het waterschap ligt en de onderhoudsfase vanaf 2016 en 20 jaar daarna bij Rijkswaterstaat. Samen hebben het waterschap en Rijkswaterstaat de verantwoordelijkheid over het veiligheidsaspect van het project. De provincie buigt zich in samenwerking met gemeentes en natuurorganisaties over het ruimtelijke-kwaliteits-aspect. "Er is binnen het project Zwakke Schakels voor een innovatieve aanbestedingsprocedure gekozen. Hierbij werd aannemers geen muurvast projectplan voorgeschoteld dat zij dienden uit te voeren, maar werd in het kader van een 'concurrentiegericht dialoog'<sup>3</sup> gebruik gemaakt van de expertise van de aannemers om het projectplan samen te ontwikkelen. De vier aannemers die de eerste selectieronde op basis van randvoorwaarden overleefden, werden vervolgens in twee dialoogrondes ondervraagd over respectievelijk techniek en inpassing van de uitvoering.

In deze twee dialoogrondes participeerden wederom belangengroepen. De aannemers moesten hun plannen dus verantwoorden voor een technische commissie, maar ook voor (vertegenwoordigers van) de bevolking. Bovendien konden belangengroepen ook hun eigen inbreng voor deze inpassingsronde leveren. In de interactie met de belangengroepen was het voor de aannemer op deze manier mogelijk, om hun eigen creatieve oplossingen te verbeteren aan de hand van de ideeën die vanuit de belangengroepen kwamen. Op basis van deze synergie mochten aannemers het waterschap ook verzoeken om het geoorloofde ruimtebeslag voor de voorgestelde oplossing aan te passen aan hun plannen. Pas na dit participatieve proces werden de planproducten<sup>4</sup> bevroren en ter visie gelegd.

De innovatie ligt dus in de aanbestedingsfase die parallel met de finalisering van het projectplan ingericht was, in plaats van deze twee in verschillende fases onder te verdelen. Een ander innovatief aspect dat naar voren komt is de intensieve betrokkenheid van andere belanghebbenden in de procedure van de concurrentiegericht dialoog. Overigens is die betrokkenheid van belanghebbenden in het proces sinds 2010 aanzienlijk; ook is er stevig geïnvesteerd in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en het waterschap. Het resultaat is de toepassing van een innovatieve zandige oplossing op een plek waar sinds mensenheugenis een dijk lag. De oplossing is zo veilig dat de oude dijk zelfs zijn functie verliest. De dijk blijft wel bestaan omdat het een cultuur-historisch element in het landschap is.

De argumentatie voor n gezamenlijk project en de onderbouwing van het gecombineerde voorkeursalternatief zijn 2013 in een brugnotitie verzameld. Behalve voorgenoemde elementen wordt in de brugnotitie ook beschreven, wat de verwachte effecten zijn als de twee projecten gecombineerd worden en of er synergie-effecten bereikt kunnen worden met projecten zoals het programma voor ruimtelijke

<sup>3</sup>De 'concurrentiegericht dialoog' is een door Rijkswaterstaat gehanteerde aanbestedingsvorm voor Europese aanbestedingen, d.w.z. voor projecten die boven de tweejaarlijks vastgestelde drempelwaarde liggen. Volgens Rijkswaterstaat kan "in complexere projecten binnen de Grond-, Weg- en Waterbouw [...] de concurrentiegericht dialoog [worden] toegepast. Deze procedure biedt de mogelijkheid in overleg met de marktpartijen de vraagspecificatie of het Programma van Eisen vast te stellen." ([www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl))

<sup>4</sup>In de planproducten tracht de initiatiefnemer "de burger voldoende rechtszekerheid te bieden, maar aan de andere kant voldoende ontwerpruimte te bieden voor de aannemer" (Anita Willig, persoonlijke communicatie, 7 januari 2014).

kwaliteit van de provincie. Bovendien zijn in 2013 alle planproducten – “Projectplan, milieueffectrapporten, de brugnotitie, de aanvraag omgevingsvergunning en de overige benodigde uitvoeringsbesluiten [–] gelijktijdig in procedure gebracht” (Noordhoek, Beishuizen en Ursem 2013, p.17). Verder is in december 2013 het definitieve projectplan gepresenteerd voor de bevolking. Er kan overgegaan worden tot uitvoeringsprocedures.

Het projectplan voor de Zwakke Schakel Noord-Holland voorziet een volledig zandige oplossing voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering van om en nabij de 40mln m<sup>3</sup> zand (Betten e.a. 2013). De kosten voor deze oplossing bedragen €140mln, wat tevens €30mln minder is dan de uitvraag die gedurende de aanbesteding leidinggevend was; €170mln. De oplossing kost dus minder dan de door de minister geraamde €250mln. Bovendien wordt er een zandige oplossing uitgevoerd en de aannemer voorziet in 20 jaar onderhoud. In deze oplossing zelf zijn geen ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen meegenomen. De ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen zijn ondergebracht bij de Provincie Noord-Holland, die deze maatregelen coördineert en bekostigt. Maar de ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen zijn wel in nauwe samenwerking met het veiligheidsproject – getrokken door Rijkswaterstaat en het waterschap – ontwikkeld. Het programma “Kust op Kracht” verenigt beide sporen – veiligheid en ruimtelijke kwaliteit –, waardoor het project ook aan de laatste door de minister gestelde eis, de dubbeldoelstelling, voldoet.

# HOOFDSTUK 4

## RESULTATEN

In deze paragraaf worden de resultaten uit de interviews weergegeven. In principe volgen de resultaten de volgorde van de onderzoeksvragen. Maar binnen de onderzoeksvragen worden verschillende thema's behandeld, die tijdens het onderzoek naar voren kwamen. Elke sub-paragraaf wordt ingeleid met de gerelateerde onderzoeksvraag.

### 4.1 Discussies rondom voor- en nadelen

Deze sub-paragraaf behandelt onderzoeksvraag 1:

*Welke discussies rondom voor- en nadelen hebben tussen stakeholders plaatsgevonden in de aanloop naar de besluitvorming?*

Het traject Hondsbossche en Pettemer zeewering wordt in dit rapport gescheiden in twee fases. Het moment van verandering tussen de twee fases is het besluit van de Minister van Verkeer & Waterstaat Eurlings in samenspraak met de Deltacommissaris Kuijken in augustus 2010 om de voorkeur te geven aan een bepaalde oplossingsrichting. Zij verplichtten de partijen om in de geest van het Deltaprogramma een zandige oplossing toe te passen. Bovendien werd ook een budgetbeperking bijgevoegd (€250 mln.) en werd de eis gesteld dat het project 20 jaar onderhoud moest meenemen. Terwijl er dus na augustus 2010 vooral gepraat moest worden over hoeveel zand toe te passen en of er nog iets aan de dijk gedaan moest worden, was daarvoor de discussie over de keuze tussen een zandige oplossing en een dijkversterking aan de orde van de dag.

#### 4.1.1 2004-2010: Zandige oplossing of dijkversterking?

Kijkende naar de verschillende bestuurlijke stakeholders in de fase van 2004-2010, ontvouwt zich een divers landschap van meningen met betrekking tot de beste oplossing voor de Zwakke Schakel Hondsbossche en Pettemer zeewering. Het ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W) had al vroeg in het proces, 2005, de zogenaamde dubbeldoelstelling voor alle Zwakke Schakels langs de Nederlandse kust gesteld. Aan de ene kant werd hiermee bedoeld dat de Zwakke Schakels aan de door het ministerie/Rijkswaterstaat gestelde veiligheidseisen moesten voldoen. Aan de andere kant moesten de projecten ook meerwaarde bieden voor de ruimtelijke kwaliteit in de regio. In de periode tot 2007 was er dan ook geen specifieke voorkeur voor een bepaald type oplossing, mits de dubbeldoelstelling gehaald werd. Met het rapport van de commissie Veerman en het begin van het Deltaprogramma in 2007 veranderde dit: zandige oplossingen werden populair bij de nationale overheid.

Rijkswaterstaat beperkte zich in de beginperiode tot zijn functie als subsidient en werd tussentijds zichtbaar in zijn rol als toetsingsautoriteit. In deze fase was de enige eis van Rijkswaterstaat dat de oplossing "sober en doelmatig" diende te zijn. Dat betekende vooral dat de oplossing die met de laagste kosten aan de veiligheidseisen voldeed in de ogen van Rijkswaterstaat de beste oplossing was. Andere baten, die niet met veiligheid geassocieerd konden worden, werden door Rijkswaterstaat in die eerste fase van het project echter niet erkend.

De Provincie Noord-Holland richtte zich vanaf het begin vooral op de oplossing 'overslagbestendige dijk' waarvoor een uitgebreid participatieproces in de regio werd georganiseerd. Mede door een petitie met 2000 handtekeningen en de hoge geraamde nadeelcompensatiekosten liet de provincie deze oplossing vallen.<sup>1</sup> En vanaf 2008 is de provincie echt richting zandige oplossingen gaan denken.

Vanaf 2007 is de provincie wel steeds minder betrokken geraakt bij het veiligheidsvraagstuk. Op dat tijdstip bepaalde Gedeputeerde Staten namelijk dat het waterschap het uitsluitende initiatiefrecht

<sup>1</sup> In 2001 en 2006 zijn volgens de Wet op de Waterkering de hydraulische randvoorwaarden herijkt. Met elke herijking bleek dat de Hondsbossche en Pettemer zeewering bij keuze voor een oplossing zonder zand steeds hoger moest worden, waardoor een steeds groter deel van het dorp Petten onder de dijk zou moeten verdwijnen.

kreeg. Daarvoor was de provincie in samenwerking met het waterschap de trekker van het project. De provincie bleef wel meedenken met veiligheid maar begon toen ook het belang van de ruimtelijke kwaliteit steeds meer te behartigen. Uiteindelijk kwam het tweede doel van de dubbeldoelstelling – ruimtelijke kwaliteit – volledig onder de verantwoordelijkheid van de provincie te liggen. Dit is geformaliseerd in het programma Kust op Kracht, waarin Rijkswaterstaat en waterschap voor de veiligheid en de provincie voor de ruimtelijke kwaliteit samenwerken.

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier hield nog een tijd lang vast aan de harde oplossingsrichting. Het was van mening dat de dijkversterking niet bij voorbaat moest worden uitgesloten. Dit standpunt hield het waterschap tot 2009. Totdat er een structurele oplossing gevonden was, wilde het waterschap in elk geval laten zien dat het begaan was met de situatie. Daarom plaatste het in 2005 de damwand op de Pettemer dijk en extra dijkversterking op de Hondsbossche dijk.

De gemeente Zijpe (na herindeling nu bij gemeente Schagen) had geen directe invloed op de besluitvorming, maar had wel belang bij de oplossing doordat het dorp Petten in het gemeentegebied viel. De gemeente Zijpe was vanaf het begin voor een zandige oplossing. Tot de argumenten behoorde weliswaar ook economische ontwikkeling van het dorp Petten – specifiek het buitendijks bouwen (project “Petten aan Zee”) en de watersport (project “Marina Petten”) –, maar desalniettemin kon ook veiligheid naar mening van de gemeente Zijpe het beste bereikt worden met de zandige oplossing. Dit laatste project werd geleid door een ondernemersgroep met aan het hoofd Jelke Jan de Wit, oud bestuurder van Boskalis. De Wit had van de gemeente Zijpe per contract het recht gekregen om namens de gemeente te spreken bij andere partners in het project. In 2009 heeft de gemeente hem echter dit recht weer ontzegd. Toen is er door het gemeentebestuur voor gekozen om de oplossing van de Zwakke Schakel niet langer af te laten hangen van de realisatie van de plannen voor Petten. Naar opvatting van een geïnterviewde verschaft de loskoppeling van de twee projecten de gemeente een beter uitgangspunt in de discussies. Voor een deel lag dit aan het feit dat de standvastigheid waarmee de plannen “Petten aan Zee” en “Marina Petten” voortdurend in verband gebracht werden met de veiligheidsopdracht bij de andere stakeholders irritatie opriep.

De eerste fase van het project Zwakke Schakel Hondsbossche en Pettemer zeewering wordt gekenmerkt door fragmentarisch denken door de stakeholders. Elke stakeholder definieerde het probleem vanuit de doelstelling van de eigen organisatie en zag de potentiële oplossingen ook in dit licht. Rijkswaterstaat handelde meer op de achtergrond als subsidieënt en toetsers, maar vervolgde hierin wel een consistent beleid, het was immers irrelevant wat de oplossing was, als deze maar voldeed aan de eisen veilig, sober en doelmatig. Voor het waterschap geldt daarentegen, dat het als verantwoordelijke voor het dijklichaam hoofdzakelijk de technisch beste oplossing op het oog had. In deze eerste fase ziet een geïnterviewde Rijkswaterstaat en het waterschap aan de ene kant en de provincie en de gemeente aan de andere kant. Er was een duidelijk verschil in focus tussen functionele democratie en algemene democratie. Terwijl Rijkswaterstaat en het waterschap alleen naar veiligheid keken, waren provincie en gemeente Zijpe ook en vooral gericht op de belangen van de bevolking – de ruimtelijke kwaliteit van het Noord-Hollands landschap. Overigens ambieerde de provincie in het begin evenals het waterschap een harde dijkversterking, maar herijkte de provincie het perspectief als gevolg van een petitie vanuit de bevolking. Voor de gemeente kwam de afkeuring van de Hondsbossche en Pettemer zeewering gelegen, omdat zij onmiddellijk zag dat dit mogelijkheden bood voor de ontwikkeling van het economisch wat onderontwikkelde Petten. Er werd in de begintijd van de projectvoorbereiding een sterke link gelegd met de plannen die het dorp had waar het buitendijks bouwen en waterrecreatie betrof. Men zag het dorp Petten niet alleen als gelegen aan een Zwakke Schakel wat betreft veiligheid, maar ook als een zwakke schakel wat betreft ruimtelijke kwaliteit en economische ontwikkeling. Uit deze redenering en verbanden valt ook te begrijpen dat de gemeente vanaf het begin voor een zandige oplossing was. Niet alleen zou een dijkverhoging – zoals door sommige stakeholders geopperd – hele huizenrijen aan de binnenkant vernietigen, dit zou ook nog een extra klap voor de ontwikkelingsmogelijkheden voor Petten zijn. Een zandige oplossing zou daarentegen niet alleen de bebouwing sparen, maar ook nog eens ontwikkelingsmogelijkheden opleveren. De zandige oplossing werd door de gemeente dus vooral als middel gezien om ontwikkeling mogelijk te maken. Pas tegen het einde van Fase 1 van planontwikkeling kwam er met de komst van een nieuwe burgemeester verandering in dit standpunt van de gemeente. Inspeland op de focus van de andere stakeholders – die immers voor een groot deel de veiligheid in hun vaandel hadden –, begon de gemeente haar eigen economische plannen los te koppelen van de in haar ogen meest voordelige oplossing voor de Zwakke Schakel. In de praktijk betekende dit het presenteren van de economische ontwikkelingskansen niet als noodzaak, zoals eerder het geval was, maar als kans en bron van potentiële baten van een zandige oplossing. Zo hoefden de andere stakeholders niet mee te werken aan belangen die niet onder hun takenpakket vielen, maar konden wel de mogelijkheden voor gemeentelijke belangen in stand gehouden worden.

Van het voorgaande valt af te lezen dat de stakeholders niet wisten wat zij met de dubbeldoelstelling aan moesten, of dit simpelweg daarmee niet wilden. Het is aannemelijk dat deze discussie in de eerste fase door de Rijksoverheid met lede ogen is aangezien, omdat zij in het begin al voor alle Zwakke Schakels

een dubbeldoelstelling gesteld had. Maar in feite waren veiligheid en ruimtelijke kwaliteit gescheiden processen en het was de stakeholders niet mogelijk of zij waren niet willens om de twee doelen echt te combineren.

#### 4.1.2 2010-2013: Personele veranderingen

Vanaf 2010 kwam het project Hondsbossche en Pettemer zeewering steeds meer op snelheid. Dit had aan de ene kant te maken met de start van de Deltacommissaris en de daaruit voortvloeiende focusverschuiving op nationaal niveau in de richting van zandige oplossingen. Aan de andere kant heeft er in 2009 een opmerkelijke personele verandering bij de verschillende deelnemende overheden plaatsgevonden.

Bij het waterschap werden een nieuwe dijkgraaf en een nieuw algemeen bestuurslid voor het college van hoofdingelanden (algemeen bestuur van het waterschap) geïnstalleerd. Zij staan beiden veel meer open voor zandige oplossingen dan hun voorgangers. De nieuwelingen bij het waterschap zijn een voorbeeld van wat de inbreng is van de persoonlijke achtergrond. De dijkgraaf kende de wereld van Rijkswaterstaat van eerdere banen en het nieuwe bestuurslid was van huize uit gewend aan zandige omgevingen. Hierdoor waren zandige oplossingen bespreekbaar, maar was ook de communicatie tussen de overheidsinstanties makkelijker, omdat men elkaars taal beter begreep. Het is dus niet verwonderlijk dat vanaf 2009 het standpunt van het waterschap geleidelijk aan veranderde. Ook bij Rijkswaterstaat vonden personele wijzigingen plaats. In 2009 kreeg afdeling West-Nederland Noord een actievere rol in het project. Dit hield in dat Rijkswaterstaat veranderde van een rol langs de zijlijn als subsidieënt en toetser naar een rol van meedenker. Begin 2011 besloten de dijkgraaf van het waterschap en de directeur-generaal van Rijkswaterstaat om het project in de laatste fase samen te beëindigen. Dit is opmerkelijk, omdat Rijkswaterstaat vaak wel opdrachten voor waterschappen uitvoert, maar dan opdrachtnemer is. Bij project Hondsbossche en Pettemer zeewering is voor een spitsenduo van Rijkswaterstaat n het waterschap gekozen. De nauwe samenwerking die op bestuurlijk vlak besloten werd, heeft ook goed doorgewerkt naar de werkvloer. Dit is volgens een geïnterviewde niet vanzelfsprekend, omdat twee partijen in een samenwerkingsverband niet zomaar kunnen doen wat zij willen doen en vaak dingen anders gedaan moet worden dan men gewend is. Vooral kon de dubbele spits de communicatie naar hun respectievelijke achterban overnemen en hoefde het waterschap niet meer om te gaan met een mengeling van verschillende belangen vanuit onderdelen van Rijkswaterstaat.

De samenwerking van Rijkswaterstaat en het waterschap leverde bovendien veranderingen op in het projectmanagement. Er werd vanaf dit moment gewerkt met Integraal Projectmanagement, waarbij de verschillende functies binnen het team door beide samenwerkende partijen werden opgevuld, afhankelijk van de expertise. Zo is volgens een aantal respondenten het beste van twee werelden bij elkaar gekomen. Een ander voorbeeld voor deze vruchtbare samenwerking is de inbreng van het uitbestedingsmodel “concurrentiegericht dialoog” door Rijkswaterstaat. Hoewel niet vaak toegepast, heeft de aanpak in combinatie met criteria voor “economisch en maatschappelijk verantwoord investeren” (EMVI) bij de Hondsbossche en Pettemer zeewering goed uitgekapt. Mede door het parallel laten verlopen van afronding van eisenspecificatie en aanbesteding is een kostenefficiënte oplossing gevonden. Rijkswaterstaat meent dat de samenwerking met het waterschap het proces versneld en in goede banen geleid heeft.

Het aanspreekpunt van de provincie voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering is in 2011 gewijzigd om het project van hun kant nieuw leven in te blazen. Vanuit deze stakeholder was het project ambtelijk en bestuurlijk ontspoord en moest weer vlot getrokken worden. De provincie had het idee dat de medewerkers die voorheen voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering verantwoordelijk waren verknocht waren geraakt aan het project en er te emotioneel in zaten. Volgens een geïnterviewde waren er namelijk loopgraven ontstaan in het project. Dezelfde geïnterviewde wijt het latere succes van het project aan ervaring, netwerk en onderhandelingsstrategie, die de nieuwe personen meebrachten naar het project. Enkele respondenten bevestigden dat het project Hondsbossche en Pettemer zeewering met andere personen niet gelukt of heel anders uitgevallen was.

Personele veranderingen bij de gemeente Zijpe in 2009 hebben er ook voor gezorgd dat de controle over de communicatie-uitingen van de gemeente weer bij de gemeente zelf terecht kwamen. De loskoppeling van Hondsbossche en Pettemer zeewering en de andere infrastructurele plannen waartoe door de nieuwe burgemeester was besloten, had ook tot gevolg dat het standpunt van de gemeente transparanter en duidelijker werd. Zo was het standpunt over de versterking van de Hondsbossche en Pettemer zeewering niet meer vervlochten met de ‘eigen’ economische doelen van de gemeente. Deze doelen werden nu als indirecte effecten van het project in plaats van als noodzakelijke bouwsteen voor positieve ontwikkelingen gepresenteerd.

In de tweede fase van de projectontwikkeling is het de stakeholders gelukt om het vraagstuk vanuit een integraler perspectief te bekijken. Er werd meer ruimte gemaakt voor de voordelen van zandige

oplossingen en de wederzijds andere argumenten wonnen aan legitimiteit. Maar ook de personele veranderingen binnen de organisaties kwamen op een gunstig tijdstip voor het project. Voor een groot deel van de stakeholders waren er al veranderingen in 2009 kort vr het besluit voor een zandige oplossing van de minister kwam en deels – bij de provincie – gebeurde dit in 2011 na dat besluit. Blijkbaar was het besef dat het project vastgelopen was en er iets moest veranderen breed aanwezig.

Op het moment dat Rijkswaterstaat ging samenwerken met het waterschap leek zij een integraler standpunt ingenomen te hebben, het projectmanagement werd opgefrist door integraal projectmanagement in te voeren. In deze aanpak werden de managementtaken evenredig tussen Rijkswaterstaat en het waterschap verdeeld, wat door meerdere geïnterviewden 'het beste van twee werelden' genoemd word. Bovendien treden er voormalige medewerkers van Rijkswaterstaat in dienst bij het waterschap: de projectmanager en de nieuwe dijkgraaf die in 2009 bij het waterschap was aangesteld. Dit levert natuurlijk al meer begrip op voor elkaars standpunten, maar maakt ook de communicatie tussen de twee werelden makkelijker.

Ook bij het waterschap werden de tekenen al voor de beslissing van de minister gunstiger voor zandige oplossingen. In 2009 kwamen er een nieuwe dijkgraaf, die de zand-georiënteerde Rijkswaterstaattraditie kende, en een nieuw bestuurslid, dat in een zandige omgeving opgegroeid was. Vanaf dat moment stonden leidinggevenden bij het waterschap veel meer open voor zandige oplossingen. Een vergelijkbare situatie ontstond bij de provincie, al was dat wel n het moment van beslissen door de minister. Met een meer ervaren, nieuwe coördinator voor de Zwakke Schakels werden de bestaande loopgraven eensklaps dichtgegooid. Ervaring met besluitvormingsprocessen is zeker van belang bij de perspectieven die een stakeholder heeft op een probleem en de mogelijkheden om dit op te lossen. De provincie steunde weliswaar al een zandige oplossing, maar door de nieuwe medewerkers kon zij haar belang van ruimtelijke kwaliteit voor de bevolking ook beter behartigen in de besluitvorming, maar ook in Den Haag, waar regelmatig is gelobby'd. Hierbij kwam dan ook het betere netwerk voor dit soort projecten goed van pas.

De personele veranderingen bij de gemeente hebben in elk geval op drie manieren positief uitpakkt, ook met betrekking tot het overtuigen van andere stakeholders van het perspectief op voor- en nadelen van de gemeente. Ten eerste heeft de gemeente irritatie bij de andere stakeholders weggenomen door het heft weer zelf in handen te nemen. Dit heeft de positie van de gemeente sterker gemaakt ten opzichte van de andere stakeholders. Ten tweede is de gemeente door de vereenvoudiging van haar standpunt geloofwaardiger geworden. Zo gaf de gemeente aan dat zij ook meedacht over veiligheid en niet slechts probeerde via andere kanalen haar economische ontwikkeling aan te zwengelen, iets wat wellicht eerder zo is waargenomen bij andere stakeholders. In de derde plaats heeft het netwerk van de nieuwe burgemeester en haar bestuurlijke ervaring ervoor gezorgd dat de aanwezige politieke kanalen beter benut zijn om ook in Den Haag bij ministerie en Tweede Kamer het perspectief op kosten en baten vanuit het perspectief van de gemeente duidelijk te maken.

Ten opzichte van de eerste fase van het project heeft er dus een proces van herbezinning plaatsgevonden met betrekking tot de manier waarop de stakeholders de voor- en nadelen van verschillende oplossingsalternatieven waarnamen.

## **4.2 Omgang met meningsverschillen**

De onderzoeksvraag die leidend is bij de omgang met meningsverschillen, luidt

*Hoe is in het proces met meningsverschillen rondom voor- en nadelen omgegaan?*

Bij de behandeling van de omgang met meningsverschillen rondom voor- en nadelen kan worden onderscheiden tussen meningen die tijdens het participatieproces geuit worden en meningsverschillen tussen de overheidsinstanties in de besluitvormingsarena.

### **4.2.1 Het participatieproces**

Het participatieproces is volgens de meeste geïnterviewden naar tevredenheid verlopen. Deze uitspraak moet wel genuanceerd worden. De focus van dit onderzoek lag bij de stakeholders die deelgenomen hebben aan het besluitvormingsproces. Zij kunnen de kwaliteit van het participatieproces dus alleen vanuit hun eigen mening beoordelen. Dat wil zeggen, dat de stakeholders die zelf aan het besluitvormingsproces hebben deelgenomen, het gevoel hebben dat de omgeving voldoende en uitgebreid genoeg



is meegenomen in de beslissing. Toch heeft ook de gemeente Zijpe<sup>2</sup> beaamd dat zij tevreden is met de manier waarop zij haar mening heeft kunnen inbrengen bij de initiatiefnemers.

Dit geldt voor beide projectfasen die worden onderscheiden in dit rapport. In beide fasen is veel moeite gedaan om de omgeving te horen. In de eerste fase heeft de provincie een aantal ontwerpateliers en informatieavonden gehouden. Een geïnterviewde merkt echter wel op dat het bij het deel van de bevolking, dat had deelgenomen aan de ontwerpateliers, niet goed is gevallen dat het eerste plan in 2006 wegens budgetoverschrijding is afgekeurd door de minister. Het was een moment van desillusie over de mogelijkheden van participatie. De wil tot burgerparticipatie voor een nieuw ontwerp kreeg toen een klap. Daar staat tegenover dat de provincie op basis van een petitie de uitwerking van een harde oplossing heeft gestaakt en zich zo aan de kant van de bevolking heeft geschaard.

Tijdens de tweede fase valt vooral het betrekken van de omgeving bij de aanbestedingsfase op. De aannemers die deelnamen aan de concurrentiegerichtede dialoog moesten ook het gesprek aangaan met belanghebbenden uit de omgeving, zoals natuurorganisaties, bewonersverenigingen en ondernemers. Zo konden de aannemers feedback krijgen over het maatschappelijk draagvlak voor hun ontwerp, maar ook de ideeën van de omgeving horen en verwerken in het ontwerp. Een ander voorbeeld voor maatregelen voor de participatie betreft de presentatie van het uiteindelijke projectplan in de regio in 2013. Er was een informatieavond voor de planpresentatie belegd. De interesse van de bevolking bleek zo groot dat er mensen afgewezen moesten worden. Er is toen door de provincie met spoed een tweede avond georganiseerd. Rijkswaterstaat zegt dit eerst met verbazing te hebben waargenomen, maar er ook van geleerd te hebben hoe de omgeving beter betrokken kan worden bij een ingrijpend proces zoals de besluitvorming voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering. In beide projectfasen is dus getracht om de omgeving niet alleen te informeren maar ook mee te laten denken in de ontwerpen.

Tijdens het proces zijn bovendien inspraakprocedures gestart voor elk wettelijk verplicht onderdeel van de planprocedure. Zo konden partijen onder meer inspreken bij het opstellen van de startnotitie m.e.r., bij de presentatie van het MER en ook bij de presentatie van het definitieve projectvoorstel. Voor een deel waren deze inspraakprocedures nog niet afgerond bij het begin van de aanlegfase. Als vergunningverlener was de provincie de verantwoordelijke stakeholder voor de inspraakprocedures. In de besluitvorming voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering is dus een breed palet aan participatieprocessen aan bod gekomen. Door niet alleen de wettelijk verplichte participatie-onderdelen uit te voeren, maar ook vrijwillige participatie te stimuleren, is in de besluitvorming voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering veel creativiteit benut en is gekozen voor een constructieve procesinrichting.

## 4.2.2 Meningsverschillen in de besluitvormingsarena

Binnen de besluitvormingsarena zijn eveneens bewuste strategieën gebruikt om meningsverschillen tussen stakeholders te mitigeren. Deze strategieën omvatten zowel escalatie als de-escalatie om discussies weer op gang te brengen of beslissingen te nemen. Als escalatie-tactiek wordt de knuppel erin gooien genoemd. Dit behelst dat een stakeholder zich bewust stug en onverbiddelijk opstelt om een reactie bij andere stakeholders te provoceren. Maar stakeholders zijn ook de-escalierend opgetreden, zo bijvoorbeeld bij expert discussies die vastgelopen waren. Hier zijn procesinterventies toegepast. Er werd in samenspraak een expert van buitenaf gevraagd om als scheidsrechter te fungeren. Van te voren werd afgesproken dat het oordeel van deze expert gevolgd zou worden.

Verder hadden de verschillende stakeholders verschillende instrumenten ter beschikking om hun mening onder de aandacht te brengen. Vooral de gemeente en de provincie maakten gebruik van de politieke mogelijkheden die zij hadden om leden van de Tweede Kamer of de regering te overtuigen van hun perspectief.

Een opvallend detail is het feit dat de discussie over zandige oplossing of dijkversterking die de eerste fase van project Hondsbossche en Pettemer zeewering leek te overheersen op een hele andere manier is bijgelegd dan de manieren die boven worden beschreven. Door in 2010 een zandige oplossing de voorkeur te geven, stak minister Eurlings de discussie namelijk de loef af. Dat betekent dat de discussie door een beslissing van bovenaf is afgekap. Dit besluit is later in 2012 wederom bevestigd door staatssecretaris Atsma.

## 4.3 Invloed van perspectieven op besluitvorming

Deze paragraaf houdt zich bezig met de resultaten betreffende onderzoeksvraag 3:

<sup>2</sup>Dit was de enige partij die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd is en geen deel uitmaakte van het directe besluitvormingsproces.

## *Hoe beïnvloedden de discussies over voor- en nadelen van bestuurders en stakeholders de besluitvorming?*

De mate van invloed van perspectieven op voor- en nadelen op het uiteindelijke besluit is lastig te kwantificeren en er zal hier dan ook niet getracht worden deze vast te stellen. Een aantal kwalitatieve resultaten kunnen wel gepresenteerd worden.

Het opvallendste voorbeeld van de invloed van perspectieven is het succes waarmee de regio heeft kenbaar gemaakt wat zijn voorkeur is. De gemeente opteerde van begin af aan voor een zandige oplossing en behartigde dus ook het belang van haar achterban. In de eerste fase is toen door Jelke-Jan de Wit getracht om door middel van lobbyen die stakeholders, die nog wel naar de optie dijkversterking keken, van dit standpunt te overtuigen. Stakeholders die nog naar dijkversterking keken waren het waterschap, de provincie Noord-Holland, en in indirecte mate Rijkswaterstaat.<sup>3</sup> Toen door de bovengenoemde petitie in 2007/2008<sup>4</sup> ook bij de provincie doordrong dat de regio de dijkversterking niet steunde, stelde zij zich ook opener op tegenover zandige oplossingen. Zoals bovengenoemd heeft deze verandering in het standpunt van het waterschap pas in 2009 plaatsgevonden. Binnen Rijkswaterstaat waren de meningen over zandige oplossingen verdeeld. Water, Verkeer & Leefomgeving (WVL, hier is de waterdienst in opgegaan), de expert-organisatie van Rijkswaterstaat, was voorstander van zandige oplossingen, terwijl Rijkswaterstaat West Nederland-Noord, dat de oplossingen moest toetsen, nog afwachtend was. Vanaf het tijdstip dat Rijkswaterstaat West Nederland-Noord langzamerhand zijn inbreng in het project vergrootte, lijkt ook het standpunt van deze stakeholder geleidelijk aan opener geworden te zijn voor alternatieve oplossingen. Het is mogelijk dat dit samenhangt met de rolverandering van deze stakeholder. Waar Rijkswaterstaat West Nederland-Noord voorheen louter subsidieënt en toetser was, veranderde deze rol naar deelnemer en meedenker in de besluitvorming. Het verschil tussen deze rollen is dat Rijkswaterstaat West Nederland-Noord als toetser alleen passief plannen kreeg van de initiatiefnemer en hier goed-/afkeuring voor gaf. In de latere rol was actief zijn geëist en dus ook het beoordelen en sturen van de mogelijkheden in een vroegtijdiger stadium van planvorming. Hierdoor was deze rol van Rijkswaterstaat West Nederland-Noord veel flexibeler dan voorheen, wanneer alleen achteraf werd geraadpleegd.

Een ander aspect waarin de invloed van de perspectieven op voor- en nadelen duidelijk is geworden in het besluitvormingsproces voor de Hondsbossche en Pettemer zeewering is de concurrentiegerichtete dialoog. Een belangrijk onderdeel van de concurrentiegerichtete dialoog, dat invloed op het plan mogelijk maakt, is de aanpasbaarheid van het programma van eisen en het ruimtelijk bestek. Omdat niet meer alleen de laagste prijs van belang is voor het beste ontwerp maar ook het maximum aan kwaliteit, wordt de creativiteit van de aannemers gestimuleerd. Anders geformuleerd is het beste ontwerp in een concurrentiegerichtete dialoog niet meer hetgene met de laagste prijs maar het ontwerp dat zo veel mogelijk kan realiseren voor een lage prijs. Door de manier van inrichten bij de besluitvorming rondom de Hondsbossche en Pettemer zeewering is er bovendien voor gezorgd dat de creativiteit van de aannemers nog verder uitgedaagd werd door de integratie van belangenorganisaties en hun wensen in de procedure. Aannemers konden aan de ene kant ideeën opdoen bij deze belangenorganisaties, maar moesten ook proberen om deze ideeën zo veel mogelijk in hun ontwerp te integreren om een zo breed mogelijke steun van deze groepen voor hun plan te krijgen. Het is dus voor belangenorganisaties niet alleen maar mogelijk om invloed uit te oefenen op de planvorming, maar vanuit hun oogpunt ook attractief, omdat er een grotere kans bestaat dat hun ideeën ook werkelijk worden meegenomen. Het is uit de interviews niet precies af te leiden, welke aspecten van het definitieve plan door invloed van belangenorganisaties tot stand is gekomen. Terwijl dit het 'dialoog'-gedeelte is van de aanbestedingsprocedure, garandeert daarnaast de concurrentiegerichtete dialoog in het proces dat aannemers de druk voelen om kwalitatief betere oplossingen voor te stellen. Als laatste verhoogt de concurrentiegerichtete dialoog ook de betrokkenheid van de deelnemers, zowel aannemers als belangenorganisaties, omdat zij allemaal kunnen verliezen. De aannemers kunnen winnen, namelijk de opdracht, maar als zij de opdracht niet krijgen hebben zij veel tijd, moeite en kosten gemaakt, die voor niets zijn. Maar ook voor belangenorganisaties is het belangrijk om invloed uit te oefenen op het proces waar dat mogelijk is, omdat zij negatieve gevolgen voor hunzelf kunnen proberen af te wenden of zelfs positieve gevolgen kunnen realiseren. De concurrentiegerichtete dialoog zorgt dus voor creatieve oplossingen, die aan zo veel mogelijk wensen trachten te voldoen, een lage prijs voor wat de aannemer levert en voor betrokkenheid onder de deelnemers.

Verder waren de politieke perspectieven van de Deltacommissaris en het ministerie V&W/I&M van groot belang voor de besluitvorming omdat deze sturend waren en vanaf 2010 ook een duidelijk standpunt

<sup>3</sup>Rijkswaterstaat was in zoverre in indirecte mate tegen een zandige oplossing omdat vanuit het motto "sober en doelmatig" werd gedacht. Vanuit dit perspectief is de oplossing die de veiligheidseisen voor de laagste kostprijs haalt de beste oplossing. En dijkversterkingen zijn over het algemeen goedkoper dan zandige oplossingen, maar leveren niets op in termen van voordelen of baten.

<sup>4</sup>Dit onzekere jaartal werd genoemd door een geïnterviewde. Maar de petitie komt niet voor in de burgerjaarverslagen van 2005-2008 die door de provincie Noord-Holland geproduceerd zijn. Er kan dus niet met zekerheid gezegd worden, wanneer de petitie is aangeboden en door wie.

innamen met betrekking tot de oplossingsrichting. Aan de ene kant is deze invloed op de besluitvorming als extern in te schatten. Immers, het Deltaprogramma is een in eerste instantie afzonderlijk proces, dat ook pas een aantal jaar na het begin van de discussie rondom de Hondsbossche en Pettemer zeewering van start ging. Aan de andere kant hebben gemeente en provincie aangegeven wel degelijk de tot hun beschikking staande politieke kanalen naar zowel ministerie als Tweede Kamer gebruikt te hebben om hun standpunten kenbaar te maken. Zo kan achteraf gesteld worden dat mede door het lobbywerk van deze twee stakeholders de mogelijkheden van de zandige oplossing aanhangers hebben gevonden in Den Haag. Zo kan het besluit van de minister ook het resultaat van het lobbywerk zijn in plaats van een autonome ontwikkeling; beide factoren zijn naar verwachting met elkaar verbonden geraakt.

Samenvattend waren de stakeholders die in mindere mate in contact staan met de bevolking ook degenen die pas in een later stadium van de besluitvorming naar zandige oplossingen gingen kijken. Zodanig kan er worden gesteld dat het perspectief van stakeholders die niet rechtstreeks bij de besluitvorming betrokken waren, zoals de bevolking, in het project Hondsbossche en Pettemer zeewering van invloed was op de uitkomst. Niet alleen zijn er procesmatige momenten geweest waarin kon worden geparticipeerd in het proces (participatie), maar ook is er uiteindelijk een oplossing gekozen die van begin af aan de voorkeur had van de bevolking.



# HOOFDSTUK 5

## AFSLUITENDE OVERWEGINGEN

### 5.1 Conclusies

Van alle respondenten was te vernemen dat zij heel erg tevreden waren met de uitkomst en dat zij er ook trots op zijn. Het voelt bij sommigen als iets waarover zij hun kleinkinderen ooit kunnen vertellen dat zij eraan hebben meegewerkt.

Met betrekking tot discussies over voor- en nadelen hebben de stakeholders zich laten overtuigen door de mening van de bevolking. Anderzijds zou ook gesteld kunnen worden dat de verbreding van de scope van de gemeente en later de provincie tot het succes van de zandige oplossing heeft geleid. Het is op basis van de interviews niet met zekerheid te zeggen of er een inhoudelijke overtuiging heeft plaatsgevonden of dat vooral de sturing van bovenaf de uitslag heeft bepaald. Maar het is wel zeer goed mogelijk dat gemeente en provincie hun politieke kanalen zodanig effectief hebben gebruikt dat het oordeel van de minister is beïnvloed.

Een ander aspect dat de discussies beïnvloed heeft waren de personele veranderingen in cruciale functies die tijdens het proces plaatsvonden; de voorafgaande ervaringen die een stakeholder meeneemt in een discussie blijken van belang te zijn voor de openheid voor andere oplossingen. Het is Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier gelukt om het beste van de natte en de droge wereld te combineren en een succesvol, innovatief en maatschappelijk breed geaccepteerd project te ontwikkelen.

Het besluitvormingsproces over de Hondsbossche en Pettemer zeewering maakt duidelijk dat de stakeholders een actief instrumentarium hebben van formele en informele middelen om een proces in goede banen te leiden. Ondanks het feit, dat de stakeholders de middelen hebben om discussies zowel inhoudelijk als door middel van procesinterventies op te lossen, is een groot meningsverschil opgelost door de politieke beslissing van de minister van V&W en de Deltacommissaris. Daarbij lijkt het in dit geval niet te gaan om bewust de 'boel op scherp zetten' om na de ingreep vaart te maken maar op een vastgelopen proces waarin loopgraven en emoties een (te) belangrijke rol gingen spelen.

Uit de interviews blijkt dat deelnemers aan het besluitvormingsproces tevreden zijn met het verloop van het participatieproces. Omdat er niet gesproken is met de bevolking, kan de tevredenheid over het participatieproces van deze groep alleen aangenomen worden. Maar er kan gesteld worden dat de bevolking ook tevreden is, aangezien er een volledig zandige oplossing is ontwikkeld en dit de door de bevolking gewenste kansen oplevert voor regionale ontwikkeling. Dit wordt vooral onderbouwd door het feit dat de gemeente Zijpe voelt dat haar mening serieus is genomen en verwerkt in de plannen. Ervan uitgaande dat de gemeente de belangen van de bevolking behartigt en de gemeente tevreden is met de manier waarop haar mening is meegenomen, kan dus met enige terughoudendheid gezegd worden dat de bevolking tevreden is met de uitkomst van het participatieproces. Het waarheidsgehalte van deze stelling zou in het vervolg nog onderzocht kunnen worden.

Bovendien zijn er twee externe aspecten die meegespeeld hebben in de versnelde afronding van de planvorming rondom de Hondsbossche en Pettemer zeewering. Het eerste aspect is het Deltaprogramma, dat in 2007 is gelanceerd. Doordat het Deltaprogramma de focus voor kustversterking verplaatste naar zandige oplossingen en er ook een nieuwe speler in het besluitvormingslandschap geplaatst werd die zich inzet voor zandige oplossingen, was er een extra politieke macht die het project kon beïnvloeden. Het tweede aspect dat zich aan de invloed van de stakeholders in het planvormingsproces onttrok was de door de minister voor alle Zwakke Schakels gestelde afrondingstermijn van 2015. Volgens sommige geïnterviewden heeft dit zeker een rol gespeeld bij de stroomversnelling waarin het project na 2010 terecht kwam. Er is dus niet alleen op inhoudelijk vlak gestuurd van buiten het planvormingsproces, maar er is ook procesmatig ingegrepen. Als deze sturing niet had plaatsgevonden had de discussie over zandige vs. harde oplossing kunnen ontaarden in een technische discussie zonder einde. Dit laat zien dat de planvorming voor kustversterkingsprojecten niet een puur technische discussie is, maar dat er zeker invloed vanuit de politiek is, die zich baseert op de perspectieven op voor- en nadelen die in het politiek en maatschappelijk landschap leven.

Over de twee in dit rapport onderscheiden fases van het project zijn nog een aantal opmerkingen te maken. In Fase 1 (2004-2010) hebben de stakeholders vooral op hun eigen eiland gezeten en geprobeerd hun eigen belangen te behartigen. Dit lag er niet zo zeer aan dat zij tegen andere belangen waren, maar aan het feit dat men onbedoeld oogkleppen op had. Wel is er best veel gedaan om participatie te faciliteren, maar zonder dat van beïnvloeding spraken was. Het kenmerk van Fase 2 (2010-2013) is dat die oogkleppen stuk voor stuk afgezet zijn. De stakeholders gingen voor een interactiever en communicatiever proces en geleidelijk aan veranderden de perspectieven op voor- en nadelen. Zelfs zodanig dat tot een oplossing besloten is die veel verschillende belangen verenigt en de samenwerking die voorheen als moeilijk werd ervaren, veranderde naar productief en prettig. Het is de stakeholders in de tweede fase dus succesvol gelukt het roer van een project dat dreigde te stranden, om te gooien.

## 5.2 Aanbevelingen

Bij de aanbevelingen kan onderscheiden worden tussen verbeter- en herhaalpunten. Wat betreft participatie en omgevingsmanagement zijn de meeste verbeterpunten in Fase 1 van het project Hondsbossche en Pettemer zeekering te vinden. Fase 1 is een goed voorbeeld van stakeholders met oogkleppen. De voor- en nadelen van oplossingen werden alleen gezien als het de eigen belangen in de kaart speelde, terwijl alleen de nadelen gezien werden van oplossingen die niet direct voldeden aan de eigen belangen. Om slepende discussies te vermijden die langzaam aan steeds meer door emotie gedreven worden, is het voordelig om in een vroeg stadium met alle stakeholders te bespreken wat voor hen de voor- en nadelen zijn van de verschillende oplossingen die op tafel liggen. Een tweede verbeterpunt is al in een vroeg stadium van de minister of Rijkswaterstaat het budget voor het project verhelderd te krijgen. Zo kan teleurstelling bij stakeholders worden vermeden, als een ontwerp afgekeurd wordt omdat het te duur is. Overigens blijkt uit het caseverloop hoe eenvoudig het is om kosten verkeerd in te schatten. In dit geval is het, tegen het gebruikelijke patroon in, veel goedkoper geworden.

Herhaalpunten met betrekking tot participatie en omgevingsmanagement zijn in beide fases te vinden. De omgeving is in beide fases goed geïnformeerd en betrokken bij de besluitvorming. Dit geldt voor informatieavonden en ontwerpessies. Maar ook de aanbestedingsvorm van concurrentiegericht dialogo heeft in in de tweede fase van het project een participatief karakter gekregen. De omgeving raakt zo veel meer betrokken bij het project en er kan op bredere steun gerekend worden. Als laatste is er in de tweede fase ook goed omgegaan met de wensen van andere partijen. Er is zo veel mogelijk geprobeerd om deze te integreren in het plan, maar waar dat niet mogelijk is geweest is daar ook duidelijk over gecommuniceerd.

# HOOFDSTUK 6

## BIBLIOGRAFIE

- Betten, Niels e.a. (2013). *Zwakke Schakels Noord-Holland: Projectplan*. Arcadis.
- Noordhoek, B., E.H.C. Beishuizen en M. Ursem (2013). *Zwakke Schakels Noord-Holland: Brugnotitie tussen MER DKNH, MER HPZ en Projectplan*. Arcadis Nederland bv.
- Smit, C.J. e.a. (2005). *Casus Hondsbossche Zeewering. Een verkenning van de ecologische effecten van verschillende kustverdedigingsvarianten in de omgeving van de Vereenigde Harger- en Pettemerpolder*. Alterra.
- Van den Hoek, R.E. (2013). *Case study rapport Veiligheidsbuffer Oesterdam. Domein Gebruik en Participatie*. Universiteit Twente.





# HOOFDSTUK 7

## BIJLAGE: INTERVIEW LEIDRAAD

### 1. Ervaring en mening

- Wat is uw ervaring met waterbeleid en participatieprocessen?
- Wat zijn voor u de essentiële verschillen tussen de 'harde' en 'zachte' manier van waterbouw?
- Wat is uw mening over deze twee verschillende manieren van waterbouw?

### 2. Verwachtingen over het project

- Wat waren uw eerste algemene verwachtingen wat betreft het project en de werkzaamheden?
- Welk algemeen beeld van het project hebt u in het begin geschetst richting anderen?

### 3. Belangrijkste meningsverschillen/discussiepunten

- Wat waren volgens u de belangrijkste meningsverschillen binnen het project?
- Welke verschillende standpunten hebt u tijdens het project bij andere bestuurders/stakeholders waargenomen?
- Op welke manier bent u en zijn anderen met de genoemde meningsverschillen omgegaan?
- Wat is uw huidige standpunt wat betreft de genoemde meningsverschillen?

### 4. Bouwopgave en ontwerpen

- Hoe beperkend of verruimend was de bouwopgave in de keuze van het type oplossing?
- Wanneer is gedurende het proces een gedetailleerd ontwerp gekomen als uitgangspunt voor discussies?

### 5. Participatie en samenwerking

- Welke samenwerkingsverbanden tussen stakeholders en bestuurders zijn er tijdens het project ontstaan?
- Wat zijn uw bevindingen over de participatie binnen het project?
- Op welke manier is getracht de mate van betrokkenheid van externe partijen te verhogen binnen het project?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste resultaten van het project en de participatie van stakeholders binnen het project?

### 6. Taken en verantwoordelijkheden

- Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden, bestuurders en stakeholders verdeelt bij dit project?
- Wat waren uw eigen taken en verantwoordelijkheden binnen het project?