

WATERSCHAPSDEMOCRATIE IN ACTIE: DE ROL VAN PARTICIPATIE BIJ DIJKVERSTERKINGEN IN TWEE WATERSCHAPPEN


Madelinde Winnubst en Dik Roth¹

Inleiding

99

Waterschappen voeren van hogerhand opgelegde ‘wateropgaven’ uit. In de uitvoeringspraktijk van die opgaven geven waterschappen in interactie met burgers in specifieke interventiecontexten vorm aan hun functioneren. Aangezien interventies voor waterveiligheid — bijvoorbeeld dijkversterkingen, aanleg van waterbekkens, nevengeulen — de leefwereld van bewoners en andere betrokkenen diepgaand kunnen beïnvloeden, verlopen ze vrijwel nooit probleemloos en vereisen altijd interactie met (groepen van) burgers. Daarin moet de legitimiteit van het handelen van waterschappen in de ogen van kritische en vaak sterk betrokken burgers voortdurend bevochten en herbevestigd worden. Ondanks het feit dat waterschappen ‘opgaven’ uitvoeren, staat de uitkomst van projecten niet bij voorbaat vast. Betrokken burgers kunnen planning, besluitvorming en uitvoering ervan langdurig en diepgaand beïnvloeden en hanteren daarbij ook politieke strategieën. Waterschappen doen hetzelfde in hun pogingen om interventies lokaal te legitimeren, daarvoor steun te mobiliseren en soms critici op afstand te houden.

Er is veel geïnvesteerd in, en ervaring opgedaan met, geïnstitutionaliseerde wegen om via participatietrajecten ‘draagvlak’ voor interventies te creëren, bijvoorbeeld in klankbordgroepen en ontwerpateliers. Dat is geen geringe taak: burgers zijn vaak goed opgeleid, mondig en in staat om via hun netwerken kritische expertise te mobiliseren, bijvoorbeeld om de technische onderbouwing van

 ¹ Beide auteurs hebben in gelijke mate aan dit hoofdstuk bijgedragen. Wij danken alle geïnterviewden voor hun kritische commentaren op de conceptversie. Verantwoordelijkheid voor de eindversie ligt bij de auteurs.

geplande interventies aan te vechten. Bovendien blijken oplossingen voor ‘opgaven’ niet altijd zo spijkerhard als wordt voorgesteld en zijn er soms alternatieven voorhanden, al dan niet geïnitieerd door kritische burgers.

100 In dit hoofdstuk staan de dijkversterkingen die momenteel worden uitgevoerd door Waterschap Rivierenland (de Waaldijk) en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK; de Markermeerdijk) centraal. Uitgangspunt is de vraag: ‘Wat kan geleerd worden over interactie tussen waterschap en burgers als het gaat om dergelijke interventies, en wat betekent dit voor de waterschapsdemocratie?’ Hieronder geven wij eerst een korte verantwoording van het onderzoek waarop dit hoofdstuk is gebaseerd. Vervolgens bespreken wij de casus van de dijkversterkingen van de Markermeerdijk, gevolgd door de casus van de Waaldijk. In de conclusie bespreken wij de inzichten uit deze studies in het licht van bovengenoemde vraag.

Over het onderzoek

Aangezien wij te maken hadden met lange dijktrajecten, diverse locaties en grote aantallen betrokkenen bij de dijkversterkingen hebben wij gekozen voor een benadering waarin wij via een relatief gering aantal interviews probeerden inzicht te krijgen in recente ontwikkelingen rond beide projecten voor dijkversterking. Bij de Markermeerdijk besloten wij ons te richten op één locatie: Uitdam, een dorpje met rond de 130 inwoners waar veel huizen dicht tegen de dijk aan staan. De kwestie van een vertrouwensbreuk tussen bewoners en waterschap maakte dit een interessante casus om complexe participatieprocessen en relaties tussen burgers en waterschap te kunnen doorgronden. Voor de Waaldijk kozen wij voor een meer algemene aanpak met het uitlichten van twee trajecten: Neder-Betuwe en Wolferen Sprok. Aangezien daarbij aspecten van eerdere dijkversterkingen hun invloed doen gelden, besteden wij ook kort aandacht aan problemen die optraden bij de versterking van de Lekdijk.

Voor dit onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van diverse bronnen: diepte-interviews met betrokkenen uit waterschappen en met bewoners, wetenschappelijke literatuur, rapporten over de dijkversterkingen, de websites van de betrokken waterschappen, en media. De interviews werden deels op locatie, deels online ge-

houden; soms werd een tweede interview gehouden. Bij het analyseren van interviewdata hebben wij inzichten uit diverse interviews onderling kritisch vergeleken en naast andere bronnen gelegd. Op basis van dit onderzoek kunnen geen algemene conclusies worden getrokken over 'de dijkversterkingen', de behandelde gevalstudies, of de rol van de waterschappen in het algemeen. Zorgvuldige interpretatie van het materiaal maakt het wel mogelijk om inzicht te krijgen in de complexe relaties tussen waterschap en burgers in de praktijk van dijkversterkingsprocessen.

Versterking van de Markermeerdijk


101

Het waterschap en de opgave van dijkversterking

In Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK; kader 5.1) vinden dijkversterkingen plaats in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 (HWBP-2).² Dit programma, opgesteld en gefinancierd door waterschappen en Rijk, moet primaire waterkeringen aan de (verhoogde) veiligheidsnormen laten voldoen.³

Kader 5.1: Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier⁴

- Bestuurlijk beheersgebied: Noord-Holland boven het Noordzeekanaal
- Oppervlak bestuurlijk beheersgebied: 196.600 ha (waarvan 162.550 landelijk, en 34.050 stedelijk)
- Jaar van oprichting: 2003
- Personeel en budget: 800 fte; 250 miljoen
- Aantal gemeenten (geheel / deels): 28
- Aantal provincies: 1
- Inwoners: 1,17 miljoen
- Lengte primaire waterkeringen: 268 km (hard: 176; zand (duinen): 92)
- Lengte regionale waterkeringen: 1064 km
- Lengte overige waterkeringen: 217 km
- Lengte waterkeringen totaal: 1549 km

 2 hwbp.nl

3 HHNK/Alliantie Markermeerdijken, *Versterking Markermeerdijken. Projectplan Waterwet* (Katwoude, 2018).

4 hhnk.nl

De versterking van de Markermeerdijken betreft 33 kilometer dijk tussen Hoorn en Durgerdam (op een totale lengte van 47,8 kilometer tussen Hoorn en Amsterdam). Deze primaire waterkeringen moeten aan hoge eisen voldoen. Grote delen zijn afgekeurd in de landelijke toetsing van 2006 (www.markermeerdijken.nl). Na de doorbraak in 1916 werd de dijk hersteld. Deze veranderde na de sluiting van de Afsluitdijk in 1932 van een zeedijk in een meerdijk. Intussen zijn de omstandigheden ingrijpend gewijzigd door bodemdaling, hogere economische waarde achter de dijk en klimaatverandering. Het project wordt gekenmerkt door een grote diversiteit van bodem, landschap en dijk, en daardoor een grote complexiteit.⁵ In 2018 keurde de provincie de plannen goed. Deze moeten de veiligheid van de dijk voor vijftig jaar garanderen.⁶

Hoewel voltooiing aanvankelijk in 2021 was gepland, gaat de uitvoering door tot de nu in 2027 geplande oplevering. Het project, momenteel geraamd op circa 800 miljoen euro, wordt uitgevoerd door een alliantie van HHNK en private partijen (Boskalis en VolkerWessels), kortweg 'de Alliantie'. HHNK benadrukt het belang van waterveiligheid, wonen, werken, recreatie, cultuurhistorie, landschap en natuur bij de dijkversterking.^{8,9} Maar het moet ook sober en doelmatig, een eis van het Hoogwaterbeschermingsprogramma die HHNK weinig financiële ruimte laat voor uitgaven die niet nodig zijn voor waterveiligheid. Middelen daarvoor komen uit 'meekoppelkansen'. Hieraan stelt het waterschap de eis dat een externe partij (privaat of overheid) het voortouw neemt, financiert en onderhoudt.¹⁰

Communicatie met belanghebbenden vindt plaats via de website van HHNK¹¹ en een speciale site voor de Markermeerdijk,¹²

5 MER (Commissie voor de Milieueffectrapportage), *Toetsingsadvies over het Milieueffectrapport*, 22 maart 2018; projectnummer 3129 (Utrecht: 2018).

6 Water Forum, 'Provincie geeft groen licht voor versterking Markermeerdijken'. *Water Forum*, 1 november 2018.

7 unievianWaterschappen.nl

8 HHNK/Alliantie Markermeerdijken, *Versterking Markermeerdijken. Projectplan Waterwet* (Katwoude, 2018).

9 Nationaal Deltaprogramma 2022, *Iedere schop in de grond klimaatbestendig*, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Den Haag, 2021).

10 Hoogheemraad HHNK, 11-4-2022.

11 hnhk.nl

een nieuwsbrief, bijeenkomsten op locatie en bij HHNK, keukentafelgesprekken, en omgevingsmanagers als eerste aanspreekpunt en intermediair met HHNK. Zij worden meestal ingehuurd door een private partij of de Alliantie. In Durgerdam is een aantal ‘dijkcolleges’ gehouden, waarin externe experts de dijkversterking uitleggen, vragen beantwoorden en in discussie gaan met bewoners.¹³

Bij Uitdam kronkelt een eeuwenoude smalle dijk door agrarisch land en binnen- en buitendijks water. Vroegere dijkdoorbraken en poldervorming hebben het landschap zijn huidige vorm gegeven. Het gebied heeft grote cultuurhistorische en landschappelijke waarde, en verenigt diverse functies (landbouw, veeteelt, recreatie, natuur). Specifieke kenmerken van het gebied (slappe bodem, huizen dicht op de dijk) maken de dijkversterking zeer complex. Bovendien zijn vele overheids- en andere actoren betrokken bij de dijkversterkingsoperatie. Een voormalige medewerker van HHNK, jarenlang betrokken bij de Markermeerdijken, legt uit: ‘Er is geen meter hetzelfde, je weet niet wat er in die oude dijk zit. [...] Ik ken weinig projecten waar het zo bij elkaar komt.’¹⁴ Complicerende factor is dat het hier een meerdijk en geen zeedijk of rivierdijk betreft. Daardoor is legitimering van de noodzaak van dijkversterking in communicatie met bewoners moeilijk. De voormalige medewerker: ‘Bij een rivier- of een zeedijk kan je het makkelijk uitleggen, maar bij een meer, waar ook nog eens twee dijken [Houtribdijk en Afsluitdijk] voor liggen is dat moeilijker.’¹⁵

Interactie met burgers: intensief participatietraject en kritische burgers

HHNK heeft veel geïnvesteerd in participatieprocessen. Het Projectplan Waterwet Versterking Markermeerdijken besteedt uitgebreid aandacht aan dit proces, dat begon na afkeuring van de dijk en voorafging aan de startnotitie in 2008¹⁶ (zie kader 5.2). Tussen 2008 (start participatieproces) en 2017 vonden voor het gehele dijktraject diverse vormen van publieksparticipatie plaats, waar-

¹² markermeerdijk.nl

¹³ Hoogheemraad HHNK, 11-4-2022.

¹⁴ Voormalig medewerker HHNK, 13-07-2022.

¹⁵ Voormalig medewerker HHNK, 13-07-2022.

¹⁶ HHNK/Alliantie Markermeerdijken, *Versterking Markermeerdijken. Projectplan Waterwet* (Katwoude, 2018).

onder 60 informatiebijeenkomsten, 400 keukentafelgesprekken, 40 bijeenkomsten van de adviesgroep (vertegenwoordigers van diverse belangengroepen), 20 ontwerpateliers, 30 presentaties voor gemeenteraden, en 25 nieuwsbrieven.¹⁷ De geïnterviewde hoogheemraad benadrukt dat goede participatie zich terugbetaalt in een gering aantal zienswijzen. Het is een proces waarvan de randvoorwaarden door landelijke kaders zijn vastgelegd. Toch kan participatie wezenlijk verschil maken. Zo werd tien miljoen euro [later opgehoogd naar 12 miljoen; zie hieronder] extra bestemd voor uitvoering van de aangepaste dijkversterking in Uitdam.¹⁸

104

Kader 5.2: Belangrijke doelen en kenmerken van maatschappelijke participatie¹⁹

- komen tot een kwalitatief hoogwaardig plan, rekening houdend met en passend in de unieke omgeving;
- het wekken van reële verwachtingen over de impact van het project tijdens en na uitvoering;
- het delen van informatie uit het ontwerpproces om de omgeving mee te nemen in de motivatie voor gemaakte keuzes;
- het breed informeren over relevante ontwikkelingen;
- het in beeld krijgen en eventueel kunnen meenemen van maatschappelijke initiatieven voor bijvoorbeeld een andere oplossing of een nog betere inpassing en ruimtelijke kwaliteit;
- het inzetten van omgevingsmanagers als vaste aanspreekpersonen voor vragen, overleggen en gesprekken.

Maar er is ook kritiek. Aandacht voor participatie kon protesten en bezwaren tegen de dijkversterking niet voorkomen.²⁰ Een bewoner (bewoner 2) erkent de aanvankelijke inzet van HHNK voor een par-

17 HHNK/Alliantie Markermeerdijken, *Versterking Markermeerdijken*; HHNK/Alliantie Markermeerdijken, *Bijlagenboek 13.1. Rapportage maatschappelijke participatie* (Katwoude, 2018).

18 Hoogheemraad HHNK, 24-03-2022.

19 HHNK/Alliantie Markermeerdijken, *Versterking Markermeerdijken. Projectplan Waterwet* (Katwoude, 2018).

20 A. Schreuder, 'Nieuwe dijk: wantrouwen, oproer en zwartgelakte pagina's', *NRC*, 14 september 2018.

ticipatieve benadering, maar ziet ook hoe een hoopvol begonnen participatieproces geleidelijk afzakt naar het, volgens deze bewoner, routineus zetten van vinkjes. Na een vertrouwenwekkende beginfase met ateliers, een adviesgroep en visies van externe deskundigen kregen bewoners de indruk dat in de praktijk de ruimte daarvoor beperkt bleef. Deze bewoner herinnert zich: ‘We hadden een keer overleg met een bestuurder [van HHNK] en vertegenwoordigers van bewoners, en ambtenaren van het Hoogheemraadschap erbij. Toen zei de bestuurder: “Je hebt de participatieladder. In het kader van de crisis- en herstelwet ben ik alleen verplicht om de onderste trede te doen: informeren”.’²¹

105

Methode van dijkversterking

In 2012 presenteerde HHNK het voorkeursalternatief voor de dijkversterking: uitgangspunt was buitenwaartse versterking met rond 20 meter asverschuiving. In reactie hierop verzochten de Stichting De Kwade Zwaan en de dorpsraad van Uitdam HHNK zich niet direct volledig te richten op één (voorkeurs)oplossing die het landschap zou kunnen aantasten, zonder voldoende inzicht in de sterkte van de bestaande dijk. Overleg tussen HHNK en bewoners ging over dijkverlegging, dijkhoogte, uiterlijk en bekleding van de dijk – alles met als randvoorwaarde ‘sober en doelmatig’. In Uitdam lagen de versterkingsplannen gevoelig. Het plan voor buitenwaartse asverschuiving van de dijk (vanwege slappe ondergrond en instabiliteit) was teruggebracht naar zeven tot tien meter, maar ook dat kon op weinig steun van bewoners, provincie en gemeente rekenen. Bewoners van Uitdam bepleitten meer onderzoek naar innovatieve constructieve oplossingen als alternatief voor dijkverlegging.

Ook deskundigen kwamen er in Uitdam niet uit. De voormalige medewerker van HHNK: ‘Voor Uitdam staakten de stemmen. [...] Toen is gezegd: misschien moeten we daar, met de onrust onder bewoners, een onafhankelijker kijk op laten komen. Toen is voorgesteld om [toenmalig deltacommissaris] Wim Kuijken dat te laten doen.’²² In 2017 werden door zijn advies veel zorgen van bewoners

²¹ Bewoner 2, 03-02-2022.

²² Voormalig medewerker HHNK, 13-07-2022.

weggenomen.^{23, 24} Kern was een combinatie van constructieve versterking met vernageling aan de binnenzijde en een golfbrekende berm aan de buitenzijde van de dijk.²⁵ Voor dijkversterking rond Uitdam werd 12 miljoen euro extra beschikbaar gesteld, onder andere voor constructieve oplossingen (versterkingsconstructies in de dijk) in het dorp.

Maar probleemloos was het niet. De voormalig medewerker: ‘Verder in de uitwerking bleek dat het niet uitvoerbaar was. [...] Wat hij [de deltacommissaris] wilde met die palen [de vernageling] is gewoon te weinig effectief [...]. Je moet tig palen erin stoppen [...] en het kost ontzettend veel. Met de kennis die ik nu heb, mede door inzichten uit andere projecten [o.a. de Lekdijk; zie hieronder], hadden we gewoon meerwaarts moeten gaan. Ik ben er wel wat conservatiever in geworden.’²⁶

Uiteindelijk ontstond een oplossing waarbij delen van de dijk in Uitdam worden versterkt met damwanden, en de oude dijk deels afgegraven. De Alliantie laat kleinere door de dijkversterking veroorzaakte schade aan diverse huizen snel en efficiënt herstellen, maar ernstiger schade kan pas na lange tijd zichtbaar worden, en dan is het voor bewoners moeilijk om een causaal verband met de werkzaamheden aan te tonen. Door eerdere ervaringen elders met schade aan huizen (aardbevingen, Groningen; kanaal Almelo-De Haandrik, Overijssel) zijn bewoners op hun hoede.²⁷ HHNK benadrukt dat het de dijk ook na oplevering door de Alliantie zorgvuldig blijft monitoren.²⁸

23 J. Moes, ‘Versterking Markermeerdijk vier maanden in de wacht’, *Noordhollands Dagblad*, 22 februari 2017.

24 Diverse externe experts gaven hun mening en suggereerden alternatieven: o.a. Stefan van Baars (creatiever ontwerpen; Methode Bewezen Sterkte gebruiken); en Cees Vroege en Frank Spaargaren (gemaal in Houtribdijk); S. van Baars, *Een monumentale dijk in zwaar weer. Onafhankelijk Review Projectplan Markermeerdijken*, 2019; De Ingenieur, Ophef over Markermeerdijken, *De Ingenieur*, 28 juni 2017; P. van Meershoek, ‘Bewoners Markermeerdijken eisen alternatieve verzwaring’, *Parool*, 4 maart 2017.

25 Deltacommissaris, *Maatwerk voor een veilige dijk die past bij het karakter van Uitdam. Richtinggevend advies van de deltacommissaris aan het Dagelijks Bestuur van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier over de dijkversterking in Uitdam*. Den Haag, 27 juni 2017.

26 Voormalig medewerker HHNK, 13-07-2022.

27 Bewoner 2, 04-07-2022.

28 Hoogheemraad HHNK, 11-04-2022.

In 2018 werd het projectplan ‘Waterwet Versterking Markermeerdijken’²⁹ door het college van hoofdingelanden van HHNK vastgesteld. Tegen dit plan werden 141 zienswijzen ingediend.³⁰ Bezwaren betroffen, onder andere, de schade aan de bijzondere cultuurhistorische en ecologische waarden van het dijklandschap. Ondanks de nadruk op ‘maatwerk’ en ‘locatie-specifieke’ oplossingen komt de nieuwe dijk er volgens bewoner 2 overal hetzelfde uit te zien; deze bewoner spreekt van een ‘one-size-fits-all’-uitvoering.³¹ Bewoners hielden ook vragen over ‘nut en noodzaak’. Volgens sommige externe experts is het project gebaseerd op verouderde normen en toetsingscriteria; zij wezen op mogelijke alternatieven voor dijkversterking.³² Bewoner 1: ‘Er lag al een plan en dan mag je pas inspreken. Insprekers vroegen: “Is het wel nodig?” Maar dat mocht niet; de uitgangspunten zijn vastgelegd. Die inspraak heeft dan geen zin.’³³ Dit leidde tot een procedure bij de Raad van State. Deze toetst slechts op procedurele gronden, en verklaarde alle bezwaren tegen de dijkversterking ongegrond.³⁴ Daarmee werd uitvoering definitief.

HHNK was zich bewust van het belang van participatie bij beoordeling door de Raad van State. Volgens de medewerker van HHNK liet het waterschap de rol van participatie extern onderzoeken voordat het projectplan bij de Raad van State zou worden beoordeeld, omdat HHNK hiermee sterker zou staan.³⁵ De bewoner die positief was over het participatietraject in de beginfase, is hierover kritisch: ‘Elke bijeenkomst de aanwezigen turven, het aantal bijeenkomsten en de nieuwsbrieven. Kwantitatief is het veel maar inhoudelijk nul.’³⁶

29 HHNK/Alliantie Markermeerdijken, *Versterking Markermeerdijken. Projectplan Waterwet* (Katwoude, 2018).

30 HHNK/Alliantie Markermeerdijken, *Versterking Markermeerdijken. Nota van beantwoording zienswijzen* (Katwoude, 2018).

31 Bewoner 2, 04-07-2022.

32 Zie S. van Loenen, ‘Wat hebben we over voor de oude dijk?’, *NRC*, 2 april 2015.

33 Bewoner 1, 22-02-2022.

34 Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak. Uitspraak 201810151/1/R1, 22 april 2020.

35 Hoogheemraad HHNK, 24-03-2022.

36 Bewoner 2, 04-07-2022.

Groene dijk


108

Een andere kwestie betreft het uiterlijk van de nieuwe dijk. Bewoners (maar ook provincie, gemeente en HHNK) hebben altijd het belang benadrukt van behoud van het monumentale en groene karakter van de dijk. Toch botsten HHNK en bewoners over de geplande golfbrekende berm. Bewoners wilden een groene grasberm, terwijl HHNK voor de waterveiligheid uitgaat van steenbekleding met basalt. Vele oplossingsvarianten werden onderzocht, waaronder een 'kleiwigvariant' die steen vervangt en meer vergroening mogelijk maakt. HHNK beoordeelde deze echter als niet voldoende veilig onder langdurige belasting. Opmerkingen vanuit HHNK/de Alliantie dat de door bewoners bekritiseerde visualisaties van de toekomstige dijk niet het eindresultaat weergaven en dat hierover nog met bewoners zou worden overlegd, wekten verwachtingen over een groene dijk die niet werden waargemaakt.³⁷ Er wordt vooral basalt gebruikt in plaats van basalt, en de dijk zal minder groen worden dan verwacht.

In de aanloop naar vaststelling van het projectplan kwamen de partijen niet nader tot elkaar. Bewoner 2 spreekt van 'misleiding' over de belofte van een definitief ontwerp dat er nooit kwam (het bleef bij een 'uitvoeringsontwerp', waarop geen invloed van bewoners meer mogelijk was), over het 'wegrekenen' van een steunberm (die er later toch weer kwam) en over beweringen dat de steenbekleding was afgekeurd (wat na een WOB-verzoek niet het geval bleek).

Zwarte vlaggen op de dijk en 'broos vertrouwen'

De uitspraak van de Raad van State betekende niet het einde van de protesten. Begin januari 2021 plantten bewoners van Uitdam zwarte vlaggen op de Uitdammerdijk. De protestactie gaf uitdrukking aan de diepe frustratie over het moeizame overleg met een, volgens bewoners, onwillige en onbetrouwbare Alliantie en HHNK.^{38, 39} Het feit dat bewoners te maken hebben met publieke

 37 H. Andersson, *Herstel van vertrouwen in Uitdam*. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier/Dorpsraad (Uitdam, 2021).

38 H₂O, 'Herstel vertrouwen nieuw hoofdstuk in hoofdpijndossier Markermeerdijken', H₂O, 21-05-2021.

39 T. Niemantsverdriet, 'Bewoners van Uitdam voelen zich belazerd: "hun" groene dijk is straks van beton', *NRC*, 18 januari 2021.

FIGUUR 5.2 Affiche bij vlaggenprotest in Uitdam (foto: Dik Roth)



109

en private partijen in de Alliantie lijkt het participatieproces te hebben bemoeilijkt en het vertrouwen geschaad.⁴⁰

De vlaggenactie kwam hard aan bij HHNK, maar was effectief. In een motie (12-5-2021) verzochten leden van het College van Hoofdingelanden van HHNK het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden 'in te zetten op het herstellen van het imago van en het vertrouwen in HHNK bij de inwoners van Uitdam'.⁴¹ De motie bepleitte inzet van een extern bureau, grondige projectevaluatie, en actieve inzet voor een 'zo groen mogelijke dijk'.⁴² Onderzoek en rapportage, uitgevoerd door organisatieadviseur Hans Andersson en consultant Rob van de Lustgraaf, en de hieruit voortkomende discussies tussen bewoners (en hun vertegenwoordigers) en HHNK onder leiding van Friso de Zeeuw, leidden tot herstel van 'broos vertrouwen'.⁴³ Voor de Uitdammers viel daarna weinig meer te bereiken. Een 'pilot ecologische vergroening van steenbekleding in

40 Bewoner 2, 04-07-2022.

41 H. Andersson, *Herstel van vertrouwen in Uitdam*. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier/Dorpsraad (Uitdam, 2021).

42 H₂O, 'Herstel vertrouwen nieuw hoofdstuk in hoofdpijndossier Markermeerdijken', H₂O, 21-05-2021.

43 Hoogheemraad HNNK, 11-4-2022.

Uitdam' moet nu bijdragen aan de 'zo groen mogelijke dijk'. Deze laat volgens bewoner 2 vooralsnog weinig resultaat zien: 'Hier en daar iets minder betonning, en daar groeit dan een grasspriet uit.'⁴⁴


Terugkijkend is bewoner 1 van mening dat de participatie weinig bijdroeg aan behoud van het dijklandschap: 'Echt invloed heeft het niet gehad. [...] Het wordt gezien als voorlichting, het verhaal nog een keer vertellen.'⁴⁵ Nogal beperkte opvattingen over participatie, slordige communicatie, slecht verwachtingsmanagement in een proces vol onzekerheden over technische oplossingsvarianten, en op cruciale momenten geringe transparantie kenmerkten de interactie tussen HHNK/Alliantie en de bewoners van Uitdam.⁴⁶

110

Versterking van de Waaldijk

Het waterschap en de opgave van dijkversterking

De versterking van 80 kilometer Waaldijk van Nijmegen tot Gorinchem, onder verantwoordelijkheid van Waterschap Rivierenland, is in voorbereiding, uitvoering of inmiddels uitgevoerd. De Waaldijk, de Nederrijn/Lekdijk en de Maasdijk maken deel uit van een dijkversterkingsoperatie van 400 kilometer die duurt tot 2050. Uitgangspunt is om huizen te ontzien door toepassing van innovatieve technieken, zoals kunststof damwanden in combinatie met stabiliteitsbermen waarbij grond wordt aangebracht aan de binnenkant van de dijk. Dit maatwerk leidt volgens bewoners tot ongelijkheid: mensen die de juiste wegen weten te bewandelen kunnen het ontwerp van de dijkversterking beïnvloeden.⁴⁷ Dat roept de vraag op hoe Rivierenland bewoners betreft bij de dijkversterking. In deze casus staan de projecten Neder-Betuwe en Wolferen Sprok centraal en wordt ingegaan op de meekoppelkans Gastvrije Waaldijk en op de gevolgen voor bewoners van de dijkversterking van de Lekdijk.

 44 Bewoner 2, 04-07-2022.

45 Bewoner 1, 22-02-2022.

46 H. Andersson, *Herstel van vertrouwen in Uitdam*. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier / Dorpsraad (Uitdam, 2021).

47 M. van Dinther, 'Ze plempen een plan over je heen', *Nederlands Dagblad*, 23 juni 2021.

Kader 5.3: Waterschap Rivierenland⁴⁸

- Bestuurlijk beheersgebied: het gebied tussen de grote rivieren, vanaf de Duitse grens tot Kinderdijk (delen van Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant, Utrecht)
- Oppervlak bestuurlijk beheersgebied: 191.640 ha
- Jaar van oprichting: 2002
- Personeel en budget: 863 fte; 237 miljoen
- Aantal gemeenten (geheel / deels): 25
- Aantal provincies: 4
- Inwoners: 1 miljoen
- Lengte primaire waterkeringen: 583 km
- Lengte secundaire waterkeringen: 470 km
- Lengte zomerkades, voorlandkeringen e.d.: 184 km

111

Participatie bij de dijkversterking

Voor bewoners is een dijk een ontsluiting naar winkels, scholen en werk, en een recreatieplek. Dat besef is van belang bij de voorbereiding van een dijkversterking door het waterschap. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor omgevingsmanagement, dat stakeholders erbij moet betrekken. Elke fase vraagt een andere rol van het omgevingsmanagement. In de pre-verkenningsfase wordt bekeken hoe het plangebied eruit ziet en wordt een participatieplan gemaakt. Op basis van de opgave wordt bepaald wie als 'stakeholder' wordt gezien. Bij het traject Neder-Betuwe (van Tiel tot Dodewaard) met een lengte van 20,2 kilometer werd een klankbordgroep van 20 leden in het leven geroepen, bestaande uit ondernemers en dijkbewoners. Voormalig burgemeester Henk Zomerdijk is voorzitter van de klankbordgroep.

Tijdens de verkenningsfase waren er inlooptmomenten en werksessies om mensen 'actief in de rol van stakeholder te krijgen'.⁴⁹ Nut en noodzaak van de dijkversterking bleken geen punt van discussie. Bewoners wilden duidelijkheid over wat de dijkversterking voor hun huis en tuin zou betekenen. In de planuitwerkingsfase wordt duidelijk hoe de dijk eruit gaat zien, uitmondend in

 48 Waterschaprivierenland.nl

49 Omgevingsmanager 1, 23-03-2021.

een voorkeursalternatief. Bij de dijkversterking Neder-Betuwe is de verkenningsfase ontwerpelijk aangepakt. In een ontwerpnota kregen bewoners per dijkdeel inzicht in de manier waarop de dijk kan worden versterkt. Via een website, informatiemarkten, een inloopspreekuur en een gesprek met omgevingsmanagers konden bewoners wijzigingen voorstellen of wensen aangeven; het waterschap bepaalde of deze konden worden gehonoreerd.

Uit de evaluatie van participatie bij dijkversterkingsprojecten blijkt dat het waterschap en de bewoners hetzelfde participatieniveau ervaren, ofschoon de associaties met 'burgerparticipatie' verschillen. Er wordt veel kennis en informatie opgehaald bij bewoners, maar de verwerking en terugkoppeling daarvan krijgt nog onvoldoende aandacht.⁵⁰ De evaluatie van participatie die het waterschap zelf uitvoerde laat zien dat de participatie- en inspraakverordening nog niet volledig en structureel is geïmplementeerd.⁵¹ Bewoners zouden informatie moeten krijgen over hoe het voorbereidingstraject eruit ziet en welke ruimte er is voor participatie.

In het algemeen bestuur is participatie een terugkerend onderwerp van gesprek. Algemeen bestuurder 2: 'Bij elk dijkversterkingstraject is het moeilijk om participatie de juiste vorm en plaats in het proces te geven; inspraak blijft een bottleneck. Wordt er niet te veel geparticipeerd als input (geld en menskracht) en output (resultaat) worden vergeleken? Wegen alle participatie-activiteiten op tegen het aantal ingediende zienswijzen als een dijkversterkingsplan ter inzage ligt? Biedt het waterschap bewoners te veel ruimte, waardoor ze teleurgesteld raken als niet aan (al) hun belangen tegemoet wordt gekomen?'⁵²

Twee bewoners die lid zijn van klankbordgroep Neder-Betuwe zijn tevreden over de participatiemogelijkheden van het waterschap en de toelichting van het waterschap op het dijkversterkingsproces. Het lastige van participatie vinden zij de vraag wie bij de klankbordgroep wordt betrokken en wie voor wie kan spreken. De technische aspecten zijn niet voor elke deelnemer belangrijk.

50 J.M. Fliervoet, B.F. van Heel en R.J.G. van den Born, *Een dijkwaterschap of omgevingspartner? Een evaluatie van burgerparticipatie in dijkversterkingsprojecten van Waterschap Rivierenland*. Radboud Universiteit Nijmegen (Nijmegen, 2019).

51 Jaarrapportage, Bewonersparticipatie Waterschap Rivierenland, 2021.

52 Algemeen bestuurder 2, 04-02-2022.

Hoewel sommigen willen weten waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, zijn de meesten vooral geïnteresseerd in wat er met hun bezit gebeurt en hoe de dijk eruit komt te zien. Bewoners hebben daarbij niet alleen oog voor het individuele belang, ook het algemeen belang heeft hun aandacht.

Een bezorgde bewoner zet kanttekeningen bij de informatie die hij in de klankbordgroep kreeg over de dijkversterking Wolferen Sprok. Hij was niet zozeer geïnteresseerd in wanneer welke activiteit plaatsvindt, maar wat het waterschap van plan is, en waarom en hoe het dat doet.^{53, 54} In het dijktraject van 13,4 kilometer was eerst sprake van een dijkteruglegging. Toen dat geen optie bleek te zijn, maakten bewoners zich zorgen over de dijkversterking met kunststofdamwanden (zie hieronder). Tijdens een bezoek van de minister uitten bewoners hun zorgen over toepassing van kunststof damwanden en steunbermen. Een kunststof damwand gaat 12 meter de grond in. Als de grond niet goed aansluit ontstaan ruimtes waar water doorheen sijpelt. Het waterschap liet proeven doen, maar bewoners werden op afstand gehouden. Kennisinstituut Deltares adviseerde het waterschap dat het gebruik van kunststof damwanden wel kan, maar risico's met zich meebrengt. Bewoners spraken met een bestuurder en medewerkers van het waterschap, maar kregen geen antwoorden op hun vragen over de risico's van gebruik van kunststofdamwanden.⁵⁵

De ervaringen van deze bewoners staan niet op zichzelf. Bezorgde bewoners van de dijkversterkingsprojecten Tiel Waardenburg, Neder-Betuwe en Wolferen Sprok hebben zich als groep verenigd. De omgevingsmanager die betrokken is bij klankbordgroep Neder-Betuwe vindt niet dat het geluid van deze groep een representatief beeld geeft van de klankbordgroep van bijvoorbeeld Neder-Betuwe omdat één van de 20 leden van deze klankbordgroep heeft aangegeven deel uit te maken van de groep van verontruste bewoners.⁵⁶

53 Bewoner, 15-02-2022.

54 Zie ook Omroep Gelderland, 'Frustratie om gebrek aan inspraak: "We mogen alleen wat zeggen over een lantaarnpaal"', 19 mei 2022.

55 Bewoner, 15-02-2022.

56 Omgevingsmanager 1, schriftelijke communicatie 22-09-2022.

Meekoppelkans: Gastvrije Waaldijk

114

Naast participeren bij de dijkversterking kregen bewoners de mogelijkheid mee te denken en met voorstellen te komen over meekoppelkansen. Voor het waterschap is er sprake van een meekoppelkans als de initiatiefnemer ervan zelf de financiën regelt en ook zorgt dat de noodzakelijke procedures binnen de planning van de dijkversterking kunnen worden doorlopen.⁵⁷ De ‘Gastvrije Waaldijk’ van het 80 kilometer lange dijkversterkingstraject van Gorinchem tot Nijmegen is zo’n meekoppelkans. Initiatiefnemer provincie Gelderland werkt hierbij samen met gemeenten en het waterschap om een doorlopende ‘Waalband’ van geborsteld beton en uniform meubilair aan de rivierzijde te maken. Leden van de klankbordgroep Neder-Betuwe verdiepten zich in de meekoppelkans ‘Gastvrije Waaldijk’. Zij gaven aan dat hierbij esthetiek boven veiligheid en voor omwonenden hinderlijke gevolgen zoals geluidsoverlast wordt gesteld. Ook bekritiseerden zij het ontbreken van participatie bij de totstandkoming van het masterplan. Als reactie kon een werkgroep bestaande uit enkele leden van de klankbordgroep advies geven over de inrichting van de weg en verkeersmaatregelen na de dijkversterking.⁵⁸ De belangrijkste aanbevelingen waren toegankelijkheid van de dijk voor alle verkeersdeelnemers en de weg in een 30-km/uur-gebied zo inrichten dat er gehandhaafd kan worden. Punt van aandacht is dat de geplande betonstrook over een lengte van 80 km geluidsoverlast geeft en levensgevaarlijk is voor fietsers.⁵⁹ Dat de ‘Gastvrije Waaldijk’ er komt is zo goed als zeker; de inrichting is afhankelijk van besluitvorming in de diverse gemeenten. Aangezien alle drie de overheidsorganisaties bij het project betrokken zijn is het voor bewoners onduidelijk welke overheidsorganisatie verantwoordelijk is voor het realiseren van de meekoppelkans ‘Gastvrije Waaldijk’ en welke inspraakprocedure van toepassing is. Het waterschap is eigenaar van de dijk, de gemeente gaat over de weg en de provincie heeft financiële middelen om een plan voor een ‘Gastvrije Waaldijk’ over een 80 km lang traject te financieren, maar is niet verantwoordelijk voor de participatie.



⁵⁷ Omgevingsmanager 1, 23-03-2022.

⁵⁸ Bewoner 1, 14-04-2022.

⁵⁹ Klankbordgroep Dijkverzwaarig Neder-Betuwe, *Advies van de Klankbordgroep Dijkverzwaarig Neder-Betuwe over inrichting en verkeersmaatregelen op de Waaldijk Neder-Betuwe na de dijkverzwaarig*, 3 mei 2022.

Lekkende Lekdijk

De Lekdijk is een afgerond dijkversterkingsproject waar problemen zijn met de dijk en daardoor de huizen. Bewoners die betrokken zijn bij andere dijkversterkingen (zoals de Waaldijk en de Markermeerdijk) maken zich hierover zorgen.⁶⁰ Expert Stefan van Baars startte een onderzoek naar de oorzaak van de problemen en schreef een rapport getiteld ‘De Lekdijk is lekgestoken!’⁶¹ Tussen 2013 en 2018 is de Lekdijk tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer (circa 17 km) versterkt over het afgekeurde deel van ruim 10 km, waarvan circa 7 km is versterkt met steunbermen. Op 17 plaatsen (over circa 2,5 km) is gekozen voor een verankerde open boorpalenwand (met circa 1350 boorpalen) omdat deze, in theorie, trillingvrij kunnen worden aangebracht.^{62, 63} Ook zijn onverankerde betonnen diepwanden in de kruin van de dijk geplaatst. Het onderzoek wijst uit dat via kieren die ontstaan zijn langs de boorpalen sprake is van een lekkage van het grondwater naar boven, vanuit de diepe zandlaag die in open verbinding staat met de Lek. Ook blijkt dat tijdens de dijkversterking de normen voor de uitvoering zijn veranderd, waardoor schade aan huizen kon ontstaan. Op papier was de risicowaarborging in orde, maar monitoring liet te wensen over.⁶⁴

115

Bijna de helft van de circa 400 huizen blijkt als gevolg van de boorpalenwanden of steunbermen schade te hebben opgelopen, zoals scheuren in muren, vervorming en scheefstand van de panden en grondwateroverlast in kelders en kruipruimten.⁶⁵ Klachten van bewoners kwamen met name binnen bij het waterschap, de uitvoerende organisatie, maar dat had de klachtenafhandeling gedelegeerd naar een bedrijf voor schadeafhandeling dat volgens bewoners niet onafhankelijk was.⁶⁶ De Adviescommissie Schade-

60 Omroep Gelderland, ‘Frustratie om gebrek aan inspraak: “We mogen alleen wat zeggen over een lantaarnpaal”’, 19 mei 2022.

61 S. van Baars, *De Lekdijk is lekgestoken! Ernstige problemen bij de Lekdijk in Nieuw Lekkerland*, 14 april 2020.

62 Van Baars, *De Lekdijk is lekgestoken!*, 14 april 2020.

63 Deltares, *Analyse waterveiligheid Kinderdijk-Schoonhovenseveer (K1S). Toetsing aspecten uit rapportage ‘De Lekdijk is lekgestoken’*, 1 juli 2021.

64 Deltares, *Analyse waterveiligheid Kinderdijk-Schoonhovenseveer (K1S). Fase 2 Toetsing aspecten uit rapportage ‘De Lekdijk is lekgestoken’*, 31 januari 2022.

65 OTAR, *Problemen Lekdijk waren onvoldoende in beeld, Opiniërend vakblad Duurzaam Assetmanagement Infrastructuur*, 17 mei 2022.

66 Adviescommissie Schadeafhandeling Lekdijk, 14 februari 2022.

afhandeling Lekdijk adviseerde het waterschap om een belangrijke rol te nemen in de schadeafhandeling, zodat bewoners zich gehoord voelen.⁶⁷ Het Expertise Netwerk Waterveiligheid stelde het waterschap voor dat in de toekomst bij toepassing van niet-bewezen technieken, zoals boorpalen, kwaliteitsborging van de boorpaal nodig is. Ook is toezicht nodig bij de toepassing van risicoprotocolen en monitoring tijdens de dijkversterking.⁶⁸ Met de kennis van de Lekdijk worden nu in andere dijkversterkingsprojecten andere keuzes gemaakt,⁶⁹ waarbij kwaliteitsborging en monitoring in voorbereiding, ontwerp en uitvoering belangrijke aandachtspunten zijn. De ervaringen met de Lekdijk laten zien dat participatie van bewoners bij het dijkontwerp en de uitvoering, waarbij ruimte is voor het plaatsen van kritische kanttekeningen, belangrijk is, niet alleen ter voorkoming van schade aan huizen maar ook voor de waterveiligheid.

Conclusie

De dijkversterkingen bij HNK en Rivierenland zijn voorbeelden van de technische en maatschappelijke complexiteit van de opgaven die deze waterschappen uitvoeren. Beide waterschappen kennen daarbij een belangrijke rol toe aan burgerparticipatie. Participatie heeft een vaste plaats gekregen in de interactie tussen waterschap en burgers bij planvorming en uitvoering van de dijkversterkingsopgaven. Waterschappen hebben participatiestrategieën ontwikkeld, reserveren daar staf en middelen voor, zetten diverse vormen van participatie in en werken met omgevingsmanagers als eerste aanspreekpunt voor bewoners. Bewoners die wij spraken waarderen deze aandacht voor participatie.

Tegelijkertijd laten de cases zien dat de rol van burgerparticipatie in projecten van het waterschap kritiek oogst, vooral het instrumentele en procedurele karakter ervan. Soms leidt dit tot een langdurig conflict, zoals in het geval van de Markermeerdijk. Vaak wordt als oorzaak naar procesfactoren gewezen, zoals slechte communicatie, waardoor verschillende interpretaties van allerlei aspecten van de uitvoering van projecten ontstaan bij burgers en waterschap.

67 Adviescommissie, 14 februari 2022.


68 ENW, *Advies Lekdijk Kinderdijk-Schoonhovense veer*, 11 februari 2022.

69 Waarnemend hoofd Expertise Netwerk Waterveiligheid, 13-07-2022.

Maar de problemen kunnen niet alleen aan het proces worden toegeschreven. Het gaat ook om ongelijke machtsverhoudingen tussen burgers en waterschap in een context waarin kwesties van veiligheid, financiële en andere belangen, de druk van deadlines en toegang tot kennis en expertise ter legitimering van plannen een belangrijke rol spelen. Burgers zijn daarin vaak de onderliggende partij. Andere hindernissen zijn de onduidelijke rol van, en relaties tussen, verschillende bestuurslagen (bijvoorbeeld in het geval van de Gastvrije Waaldijk) en de gevolgen van de keuze om met publiek-private constructies te werken. Bij de Lekdijk kwam de kwaliteitsborging onder druk doordat de normen gedurende het dijkversterkingsproces werden aangepast. Bij de Markermeerdijk wekten private partijen in de Alliantie bij bewoners de indruk weinig waarde aan participatie te hechten.

Een passend participatieproces is belangrijk vanuit het democratische principe dat burgers voldoende moeten worden betrokken bij processen die hun directe leefomgeving beïnvloeden. Het is dan ook een goede zaak dat participatie in de waterschappen serieus wordt genomen. In beide cases klaagden burgers echter dat inhoud wordt opgeofferd aan het voldoen aan formele procedures ('vinkjes zetten'), dat 'succes' wordt gemeten in kwantitatieve termen en dat kritische burgers die inhoudelijke details willen weten vaak 'lastig' worden gevonden. Als het misgaat, zijn zij het die schade ondervinden. Participatieprocessen starten vaak te laat om kritische vragen over 'nut en noodzaak' en alternatieven voldoende aandacht te geven. Dit alles komt de legitimiteit van dat proces en de interventieplannen zelf in de ogen van burgers niet ten goede. In waterschapsdemocratie hoort ook ruimte te zijn voor tegengeluid.

In de case Markermeerdijk werd gerefereerd aan de participatieladder, een hulpmiddel om de aard en mate van participatie te bepalen. Sociaal wetenschappers hebben decennia geleden afgerekend met lineaire modellen van beleidsprocessen⁷⁰ waarin een dergelijke visie op participatie past, en een bredere opvatting over participatie bepleit waarin ook door overheden 'ongewenste' vormen van protest en verzet als uitingen van participatie en be-

 70 N. Long en J.D. van der Ploeg, Demythologizing planned intervention: An actor perspective. *Sociologia Ruralis* 29(3/4), 1998, 226-249.

trokkenheid worden gezien.⁷¹ De veronderstelling dat het niveau van participatie en de procesfase waarin deze plaatsvindt eenzijdig door organisaties kan worden bepaald, houdt in de praktijk geen stand.

118

Burgers hebben verschillende verwachtingen van participatie. Sommigen waren positief over het proces en de daarover verstrekte informatie, en waren niet geïnteresseerd in uitleg over technische details. Anderen willen meer inhoudelijke informatie om de technische kanten van een project beter te begrijpen, en niet alleen informatie over het proces. Bij technische experimenten werden in beide cases burgers 'op afstand gehouden' van het proces en de resultaten. Ook de rol van externe expertise, vooral wanneer die kritisch is over interventieplannen, blijft problematisch. Waterschappen faciliteren externe expertise niet actief, hoewel experts juist openingen kunnen bieden voor een (hernieuwd) gesprek tussen waterschappen en burgers.

Aandacht voor bovengenoemde aspecten van participatie draagt bij aan een versterking van waterschapsdemocratie in actie, waarin de relatie tussen waterschap en burgers centraal staat.



71 B. Cooke en U. Kothari (red.), *Participation: the new tyranny?* (London: 2001).