

CASE STUDY

MENEERTJE DIJK

MOET EEN NIEUWE JAS

ERVARINGEN MET HET OMGEVINGSCONTRACT

*Jesse Stammers, Menno Van Der Veen**

Wij bespreken in dit artikel ‘het omgevingscontract’, een nieuwe methode voor omgevingsparticipatie waarmee we de afgelopen jaren ervaring hebben opgedaan bij onder meer Waterschap Amstel, Gooi & Vecht (AGV). Hieronder presenteren wij het dijkverbeteringsproject als een ‘actor’ – meneertje Dijk – die voor verschillende particulieren, groepen en organisaties verschillende rollen vervult. Het geheel aan particulieren, groepen en organisaties noemen we het ‘projectcollectief’. Op die manier bieden we een perspectief op omgevingsmanagement dat bruikbaar is voor de praktijk en wetenschappelijke analyses.

Een blikverandering op participatie

Dat je goed voor een dijk moet zorgen, zal de gemiddelde lezer van *Water & Governance* niet verbazen. Af en toe heeft meneertje Dijk een nieuwe jas nodig, soms een laag klei, een andere keer een stalen damwand van 15 meter. De dijk moet in ieder geval goed onderhouden of ‘beheerd’ worden, want op de dijk gebeurt veel. Meneertje Dijk wordt geteisterd door zware stormen, vrieskou en droogte. Op zijn jas groeien gekke plantjes en bomen, met nog gekkere beestjes. Er rijden zware tractoren en vrachtwagens over hem heen, maar ook kinderwagens en hippe racefietsers.

Als meneertje Dijk een nieuwe jas krijgt, dan roept dat ook de vraag op: wat betekent hij eigenlijk voor zijn omgeving? De agrariër die langs de dijk woont, ziet meneertje Dijk vooral als de aanvoerroute van de Campina-melkwagen, de levensader van zijn bedrijf. Het gepensioneerde koppel uit de grote stad ziet vooral de schoonheid van meneertje Dijk, slingerend door het historische landschap met beeldbepalende bomen. De natuurliefhebber, op zijn beurt, hecht vooral belang aan de grote biodiversiteit: de dijk als unieke habitat voor wilde bloemen en vleermuizen. En het waterschap prijst meneertje Dijk omdat hij al eeuwenlang de polder beschermt tegen overstroming en malaise.

Meneertje Dijk vervult dus verschillende rollen voor verschillende mensen en organisaties. Al die rollen zijn belangrijk. De meeste mensen zien dan ook graag dat meneertje Dijk, meneertje Dijk blijft. Maar ja, als de geliefde bomen strijdig zijn met de Keur (regels waterschap), moeten ze soms toch worden gekapt. Als de nieuwe jas een damwand blijkt, verliezen bewoners hun landelijk uitzicht. En als de dijk wordt opgehoogd, betekent het dat de inritten van sommige erven lastiger te bereiken zijn.

Kortom, zodra het waterschap aankondigt meneertje Dijk zijn nieuwe jas nodig heeft, merk je eigenlijk pas hoeveel rollen hij vervult en hoeveel mensen zich zorgen maken om de veranderingen die op stapel staan.

Wat wil het project?

Wat heeft het dijkverbeteringsproject nodig om te worden gerealiseerd? Of, in de taal van dit voorbeeld: ‘Hoe komt meneertje Dijk aan een jas die lekker zit, die jaren meekan, die hem goed staat en waar de omgeving tevreden mee is?’ Dit uitgangspunt staat centraal in onze benadering van participatietrajecten. We ontleen deze zienswijze aan de Franse filosoof Bruno Latour, een van de grondleggers van de Actor Network Theory. Hij laat

* **Jesse Stammers** MSc., Antegroup; **Mr. Dr. Menno van der Veen**, Tertium.

Meneertje Dijk moet een nieuwe jas



Illustratie: Suus van den Akker

zien dat 'dingen' in netwerken min of meer dezelfde rol vervullen als personen. Zo is de vraag 'wat wil de bank?' bij financiering heel gebruikelijk. Of: 'Wat wil de gemeente met de weg die op de dijk ligt?' In zijn boek *Aramis or the Love of Technology* (Latour 1996) voert hij het project Aramis op, een onbemand metroproject dat nooit werd gerealiseerd. Volgens politici omdat de wetenschappers het niet voor elkaar kregen, volgens de wetenschappers wegens gebrek aan politieke steun.

Wie vermoordde Aramis?, vraagt Latour zich af. Dat inspireert ons tot de vraag: 'Hoe komt Meneertje Dijk aan een goede jas?' Wie zijn daarvoor nodig? Wie hebben een mening over die jas en willen misschien voorkomen dat hij hem aantrekt? Daarbij horen voor de hand liggende antwoorden. Als een waterschap het initiatief neemt voor de nieuwe jas, krijgt het te maken met omwonenden, grondbezitters, natuurbeschermers, overheden, nutsbedrijven, recreanten, wegeigenaars, weggebruikers, etc.

De nieuwe jas van meneertje Dijk leidt tot nieuwe verhoudingen tussen die groepen die anders niet zouden bestaan. Wij zijn dat *projectcollectiviteit* gaan noemen. Daarmee bedoelen we dat een project (in dit voorbeeld de nieuwe jas) relaties in de omgeving creëert die zonder het project niet zouden bestaan, en die zich ook niet altijd houden aan bestuurlijke indelingen. Een dijk loopt immers vaak door meerdere gemeenten en soms zelfs provincies.

Hierdoor ontstaat een nieuw collectief dat vooral is afgebakend door de impact van het project. Het collectief bestaat zolang het project loopt en valt daarna weer uit elkaar. Zo hebben de woonarkbewoner en de agrariër voorafgaand aan het project misschien nooit contact. Tijdens het project komen ze elkaar tegen, klagen ze tegen elkaar over de gang van zaken en creëren een onderlinge relatie. Na het project gaan ze beiden hun eigen weg en verdwijnt die relatie vaak weer.

De nieuwe jas kan ertoe leiden dat inwoners uit drie verschillende dorpen met elkaar samenwerken om hun belangen te verwoorden. Natuurbeschermers en recreanten voeren samen actie voor het behoud van bomen, terwijl de agrariërs juist voor een wegverbreding pleiten. Het in kaart brengen van de projectcollectiviteit die rond de dijkverbetering ontstaat, en hun belangen en relaties centraal stellen, zien wij als essentieel voor een goed participatietraject, oftewel 'voor een breed gedragen jas'.

Als het projectbelang niet centraal staat, gaat al snel het belang van de individuele organisaties overheersen. Hiermee beogen we niet te beweren dat er sprake is van één gemeenschappelijk belang. De term 'projectbelang' geeft juist aan dat de afzonderlijke belangen en natuurlijke relaties binnen een gemeenschap niet zonder meer van toepassing zijn op een ruimtelijk project (Janssen-Jansen & Van der Veen 2016). Een project creëert een eigen groep

die bestaat uit mensen en organisaties die zich normaliter in verschillende gemeenschappen bewegen. Discussies over het project zien we dan het liefst gevoerd binnen dit projectcollectief en niet (of in ieder geval niet uitsluitend) in afzonderlijke dorpsraden of binnen belangenverenigingen zoals LTO. Juist door het overleg binnen projectcollectief centraal te stellen, kan recht gedaan worden aan verschillende belangen en kan 'de jas van meneertje Dijk' (het projectbelang) voorop staan.

De vierde stoel

Een belangrijk onderdeel van de projectcollectiviteit vormen de niet-professioneel betrokken bewoners, ondernemers en dijkgebruikers. Dat zijn de belanghebbenden die met dit project worden geconfronteerd omdat ze er nu eenmaal leven of werken. We gebruiken hiervoor de metafoor van 'de vierde stoel' aan de onderhandeltafel.

We zien dat in de besluitvorming rondom de meeste projecten drie 'stoelen' volwaardig zijn bezet: (1) de stoel van het bevoegd gezag; (2) de stoel van de professionele initiatiefnemers/ontwikkelaars en (3) de stoel van de belangenverenigingen. De vierde stoel, die van de omgeving, is vaak onderbezet. Het bevoegd gezag kan meestal niet de belangen van alle burgers vertegenwoordigen. Er bestaat zelden een overheidsorgaan dat precies is ingesteld op het schaalniveau van een project. Het belang ligt vaak breder. Zo werkt het waterschap niet alleen voor de mensen die op de dijk wonen, maar ook voor de mensen in de polder die worden beschermd door de dijk. De gemeente heeft belang bij de stadsontwikkeling voor economische groei, maar moet ook het belang dienen van de inwoners van een wijk die wordt getransformeerd. Dat levert een rol-integriteitsprobleem op. De professionele initiatiefnemer of ontwikkelaar heeft vaak een commercieel- of projectbelang, is gewend om te werken in specialistische context en heeft de financiële middelen om zijn belang te dienen. De belangenverenigingen dienen vaak hele specifieke belangen (natuur, cultuur etc.).

Lokale bewoners en andere individuele belanghebbenden die met een project worden geconfronteerd zijn meestal niet als groep vertegenwoordigd, omdat zij niet in staat

zijn zich te organiseren als 'vierde stoel'. Ze zijn geneigd om vanuit hun particuliere belang een zienswijze te hebben op een project. Want de individuele belangen worden beschermd door de wet, maar een specifieke gemeenschap niet. Door die 'vierde stoel' te betrekken bij de planvorming, maken we ze volwaardig onderdeel van het projectcollectief en vragen we hen ook vanuit dat belang te redeneren. Zo maken ze een verschil tussen hun individuele belangen (die zeker voor de grondeigenaren vaak om individuele oplossingen vragen) en de belangen van meneertje Dijk die ernaar streeft zijn jas ten goede te laten komen voor het hele gebied.

Omgevingscontract

Wij hebben de afgelopen vijf jaar diverse projecten uitgevoerd waarin we werkten met de omgevingscontract-methodiek. Het omgevingscontract is een document dat de belangen van de omgeving (het projectcollectief) opsomt en waarin hierover concrete afspraken worden gemaakt. De inhoud van het omgevingscontract komt tot stand door het nemen van een aantal stappen in een transparant proces waarbij alle belanghebbenden actief worden benaderd en kunnen 'meeonderhandelen'. Je begint met een leeg document en vult de inhoudsopgave met de onderwerpen die het projectcollectief aandraagt. Dit kunnen afspraken zijn op het gebied van communicatie, uitvoering, natuurbescherming, compensatie en voorzieningen. Anders gezegd, het laat zien hoe de belangen van de omgeving passen bij het beleid rondom dijkverbetering. Een omgevingscontract is voor het grootste deel een bundeling van richtlijnen, aangevuld met concrete afspraken (maatwerk).

Een omgevingscontract is niet per se tweezijdig. In de variant waarmee wij hebben gewerkt werd het bestuurlijk vastgesteld en niet ondertekend door de betrokken partijen. De waarde van het contract bleek vooral uit het feit dat er weinig zienswijzen in het project waren en dat de afspraken konden worden 'doorvertaald' naar de aannemer die het werk ging uitvoeren.

Samengevat verlopen de projecten ongeveer als volgt. Het begint met de vaststelling: meneertje Dijk moet een nieuwe jas. Daarop volgt de vraag: wie heeft er opvattingen over

die jas? En tenslotte: welke afspraken kunnen we maken om ervoor te zorgen dat het ontwerp van die jas breed gedragen wordt, dat iedereen zijn belangen erkend ziet en waar mogelijk ook terugvindt in de nieuwe jas?

Wanneer we dit proces goed doorlopen en de rollen die meneertje Dijk vervult erkennen en (zo goed mogelijk) bewaken, worden de technische voorstellen (damwand, verhoging, verbreding) vaak geaccepteerd.

Meneertje dijk aan de Amstel

Waarom stond er in juni 2018 in *Het Parool* (Meershoek 2018) dat er bij de dijkverbetering Amsteldijk geen zienswijzen of bezwaren waren ingediend? De Amsteldijk heeft namelijk alle ingrediënten om gezien te worden als een lastige projectomgeving. Het dijktraject van zes kilometer, van Amsterdam tot voorbij Ouderkerk aan de Amstel, loopt door een gebied waar stedelijke dynamiek en de rust van het Amstellandschap elkaar afwisselen. Het landelijke karakter van de dijk maakt het populair bij Amsterdammers die op de racefiets hun 'Rondje Hoep' fietsen, of in de sloep richting Ouderkerk varen. Langs de dijk wonen vermogende stedelingen in grote villa's en monumentale dijkhuisjes. Een publiek dat al snel het stempel 'kritisch' krijgt en waarvan je nooit weet of ze een duurbetaalde advocaat inzetten voor 'hun' meneertje Dijk. De oevers en taluds zijn in beheer van Groengebied Amstelland, het traject doorkruist twee verschillende gemeenten, een provinciale weg en brug die ook vervangen moest worden. Kortom, een hoop belanghebbenden. De organisatie van waterschap Amstel, Gooi & Vecht (AGV) bestempelde het project dan ook als complex. Het bestuur besloot om te investeren in participatie en om voor dit traject een omgevingscontract af te sluiten.

Het bestuurlijk en organisatorisch draagvlak betekende dat we vanaf het begin van het proces konden inzetten op samenwerking met de omgeving. Dat is een luxe, want in veel gevallen wordt er pas aan participatie gedacht als het kalf al verdrongen is en de omgeving het vertrouwen heeft verloren. We konden het proces beginnen met een schone lei. De keuze om 'flink in te zetten op de participatie' heeft eraan bijgedragen dat

dit een van de meest succesvolle participatieprojecten is geworden van het waterschap.

De boodschap over het proces was vanaf de eerste bewonersavond duidelijk: "We moeten deze dijk verbeteren, daarover bestaat geen discussie. Hoe we dat gaan doen, willen met u bespreken en daarover maken we afspraken in een omgevingscontract." Het duidelijk afbakenen van waar wél en geen afspraken over kunnen worden gemaakt, is belangrijk voor het proces omdat het teleurstelling en onbegrip voorkomt. Je geeft een bandbreedte die je binnen de organisatie afstemt en waar je mandaat voor hebt. Binnen die bandbreedte moet het project worden gerealiseerd. Aan welke kant van het spectrum je uiteindelijk eindigt, maakt dan niet meer uit voor de organisatie, zolang meneertje Dijk maar een nieuwe jas krijgt. Het gaat mis als je de schijn wekt dat er een participatietraject gaande is, terwijl de uitkomst vanaf het begin al vaststaat. Bijvoorbeeld als er een bewonersavond georganiseerd wordt onder het mom van participatie terwijl de voorkeursvariant voor de dijkverbetering al vastligt. Dit gebeurt vaak niet eens met kwade intenties, maar door pad-afhankelijkheid. Vanuit de logica van de techniek is een oplossing soms zo evident dat andere varianten niet (echt) onderzocht worden. Terwijl je als waterschap met een gekozen bestuur niet altijd de technisch meest logische oplossing kiest, maar een oplossing die past in de context van het gebied. In een vroeg stadium al belangrijke (technische) beslissingen nemen, kan leiden tot een situatie waar alle flexibiliteit in het plan weg is en het lastig is om wensen vanuit de omgeving in te willigen.

Op de eerste bewonersavond van de Amsteldijk werd het voornemen aangekondigd een klankbordgroep te maken. De voorwaarde was dat in deze klankbordgroep een afvaardiging zat van alle stukken van de dijk (het projectcollectief) die kon aantonen dat zij ook terug rapporteerden naar hun directe omgeving. Dat ging uiteraard niet automatisch. Wachten op aanmeldingen is wachten op de *usual suspects*. Het betekende gericht kijken of alle groepen ook daadwerkelijk waren vertegenwoordigd en soms ook mensen actief benaderen. Naast bewoners en ondernemers namen ook de verschillende overheden, belangenverenigingen, de provincie en een lid van het dagelijks bestuur van het waterschap deel aan de klankbordgroep. De thema's die tijdens de sessies op de

bewonersavond (en tijdens gerichte individuele interviews) waren opgehaald, werden in de klankbordgroep verwerkt tot concrete afspraken. Tijdens de daaropvolgende bewonersavond werden de resultaten teruggekoppeld aan de bewoners, die het omgevingscontract tevens online konden volgen.

Een voorbeeld van een onderwerp waar afspraken over zijn gemaakt, zijn de steigers langs de Amsteldijk. Veel bewoners maakten zich zorgen over de herplaatsing van de steiger en wat er met hun boot zou gebeuren tijdens de uitvoering. In de klankbordgroep werd besloten dat de aannemer een noodsteiger zou aanbrengen en dat steigers die in redelijk tot goede staat waren, op kosten van het waterschap werden vervangen. Opmerkelijk is dat veel van de afspraken eigenlijk standaard beleid of procedure bleken te zijn, maar welke burger leest nou de Keur van het waterschap? Het inzichtelijk maken van het proces en de manier waarop er met de wensen van de omgeving werd omgegaan zorgde voor vertrouwen. Soms betekende het afwijken van beleid, maar meestal vooral voor transparantie over bestaande processen en procedures.

Het voordeel van denken vanuit het projectcollectief werd duidelijk tijdens het proces op de Amsteldijk. Het was niet langer het waterschap tegen de rest. Nee, de dijkverbetering werd een onderdeel van een bredere discussie over het gebied, waar bijvoorbeeld ook veel over de verkeersveiligheid werd gepraat en in overleg met de gemeente op dat vlak ook maatregelen werden genomen.

Vanuit de klankbordgroep werd een werkgroep uitvoering opgericht waarin een aantal bewoners deelnamen samen met de toezichthouder van het waterschap en de aannemer. Het directe contact met de bewoners was soms even wennen, maar het zorgde voor een rechtstreekse terugkoppeling uit de omgeving waardoor problemen sneller opgelost konden worden en het vertrouwen in het waterschap en de aannemer toenam.

Conclusie en aanbevelingen

We hebben in dit artikel de methode van het omgevingscontract geïllustreerd aan de hand van een succesvolle casus aan de Amstel. Uitgangspunt van de

methode is dat omgevingsmanagement begint vanuit de vraag ‘wat heeft het project nodig?’. Op die manier kunnen we de breedte van participatie vaststellen en bovendien een brede inventarisatie maken van betrokkenen. Participatie bedient zo een bredere doelgroep dan die van het bestuursrechtelijke inspraaktraject waarin bijvoorbeeld ‘gebruikers’ (niet-eigenaren) er vaak bekaaid vanaf komen. Denken vanuit het projectbelang helpt ook om transparant te zijn, om duidelijk aan te geven waarover wel en waarover geen participatie mogelijk is.

We introduceerden de term ‘projectcollectief’ om te benadrukken dat projecten hun eigen groepen creëren in de omgeving die niet (per se) samenvallen met de bekende gemeenschappen of vertrouwde bestuurlijke indeling. Binnen dat projectcollectief vroegen we aandacht voor ‘de vierde stoel’. Daarmee bedoelen we degenen die alleen een belang hebben bij de dijkverbetering omdat zij wonen, werken of anderszins gebruik maken. Zij verdienen een ‘aparte stoel’ naast die van de marktpartijen, overheden en (professionele) belangenorganisaties.

Het omgevingscontract, ten slotte, is een transparant document waarin de belangen van het project centraal staan en worden aangevuld met afspraken over communicatie, hinderbeperkingen en voorzieningen. In de praktijk van het waterschap wordt het bestuurlijk vastgesteld (en is het daarmee eerder een bestuursdocument dat via een contractuele methode tot stand kwam). Onze ervaring is dat dit document het beste past bij de wens van veel waterschappen om open te staan voor participatie die recht doet aan de veelkleurigheid van de omgeving, maar wel de belangen van ‘meneertje Dijk’ vooropstelt.

Referenties

- Janssen-Jansen, Leonie & Van der Veen, Menno (2016) ‘Contracting Communities: Conceptualizing Community Benefits Agreements to Improve Citizen Involvement in Urban Development Projects.’ *Environment and Planning A* 0(0):1–21.
- Meershoek, Patrick (2018) Drie jaar overleggen werkt: geen bezwaren over Amsteldijk. Parool. 6 juni.
- Latour, Bruno (1996) *Aramis, or the Love of Technology*. Harvard University Press. ■