

CASE STUDY

HWBP STADSDIJKEN ZWOLLE

HOLLANDS VAKMANSCHAP IN EEN MULTICULTUREEL JASJE

*Hanna de Weerd**

■ Dijken zijn onlosmakelijk verbonden met het Hollandse landschap. De dijken zijn cultuurhistorische symbolen voor de Hollandse voorliefde voor orde, doelgerichtheid en ons vertrouwen in techniek. In het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) werken talloze waterprofessionals aan een groot deel van deze cultuurhistorische symbolen. Het programma kent, niet heel verwonderlijk, ook een sterk Hollandse insteek: pragmatisch, efficiënt en doelgericht. Maar cultuur is niet statisch. Cultuur is altijd in ontwikkeling (W.E. Bijker, 1995). Zo ook de Nederlandse cultuur en haar symbolen. De culturele diversiteit neemt bovendien in rap tempo toe. Nu ligt een groot deel van de dijken die in het HWBP worden aangepakt op het platteland. Het deel van Nederland waar de verandering naar een multiculturele samenleving nog maar in beperkte mate heeft plaats gevonden. De Hollandse HWBP aanpak sluit hier dan ook nog altijd redelijk goed op aan. Maar hoe zit het met deze Hollandse aanpak in de snel veranderende steden? Bij de voorbereidingen op het project HWBP Stadsdijken Zwolle is ervaren dat een Hollandse aanpak in de multiculturele setting van de stad niet altijd werkt. Met name als het gaat om de participatie van bewoners en gebruikers. Na een periode van ontdekken, analyseren en zoeken wordt in dit project nu gekozen voor een participatie-aanpak afgestemd op de multiculturele setting van de wijk waarlangs het project is gelegen. In deze case-study worden zowel de zoektocht en de uiteindelijk gekozen cultuursensitieve participatieaanpak belicht.

Stadsdijken Zwolle: dijkversterking dwars door de stad

Het dijkversterkingsproject in Zwolle loopt over een traject van 7,5 kilometer langs de oostoever van het Zwolle-IJsselkanaal en het Zwarte Water. Het traject strekt zich uit vanaf bedrijventerrein Voorst via woonwijk Holtenbroek naar het landelijke Westerveld. In 2012 is geconstateerd dat deze soms onzichtbare dijken van Zwolle niet voldoen aan de eisen van de Waterwet. Het traject is daarom opgenomen in het HWBP programma en zullen volgens dit programma uiterlijk in 2024 weer aan de eisen moeten voldoen. Waterschap Drents Overijsselse Delta (WDO Delta) is als beheerder van deze dijk in 2015 gestart met het project. De HWBP aanpak is daarbij leidend: sober, doelmatig en met een besluitvormingsproces conform de MIRT systematiek. Deze MIRT systematiek houdt in dat eerst in een brede verkenningsfase op basis van een

helder gedefinieerd probleem alle mogelijke oplossingen worden verkend. Deze mogelijke oplossingen worden vervolgens getrechterd naar de meest wenselijke oplossing: het voorkeursalternatief. Dit alternatief wordt in de daarop volgende fase van Planuitwerking tot in detail uitgewerkt. In deze fase doorloopt het waterschap ook alle benodigde formele procedures. Uiteindelijk gaat in de afsluitende realisatiefase de schop in de grond. Dit hele traject van Verkenning-Planuitwerking-Realisatie duurt een kleine 10 jaar: drie jaar verkenning, drie jaar planuitwerking en drie jaar realisatie. Het HWBP gaat uit van een 'doelmatige' aanpak. Dat wil zeggen dat de landelijke subsidieregeling alleen maatregelen ten behoeve van waterveiligheid subsidieert. Het vergroten van ruimtelijke kwaliteiten of het toevoegen van nieuwe functies zoals recreatieve voorzieningen vallen hierbuiten en dienen apart gefinancierd te worden. Vandaar dat

* Ir. **Hanna de Weerd**, Omgevingsmanager, Waterschap Drents Overijsselse Delta.

naast 'doelmatig' het programma zichzelf profileert als 'sober'. Terug naar Stadsdijken: in september 2017 heeft het Algemeen Bestuur van WDO Delta het Voorkeursalternatief vastgesteld en daarmee is de verkenningfase afgerond. In de verkenningfase is de omgeving met een diversiteit aan participatie- en communicatiemiddelen bij het project betrokken: van brede informatiebijeenkomsten, werkateliers, tientallen een-op-een gesprekken tot nieuwsbrieven en een actuele website. Dit heeft onder andere geleid tot het opnemen van enkele recreatieve meekoppelkansen in de volgende fase van het project.

En toen ging het mis ...

In de slotfase van de verkenning is onvrede geuit vanuit met name de wijk Holtenbroek, gesteund door de gemeente Zwolle, over de wijze van het betrekken van de omgeving bij het project. Partijen voelden zich 'overvallen door het besluit', aldus de krantenkoppen van de Stentor. Daarnaast heeft het waterschap geconstateerd dat ze in de verkenningfase vanuit de veelkleurige en diverse wijk Holtenbroek slechts een beperkte groep heeft kunnen bereiken en betrekken bij de plannen. Voor het overgrote deel van de bewoners van de woonwijk was het participatieproces rondom de dijkversterking vrijwel compleet langs hen heen gegaan. Het projectteam van het waterschap was in eerste instantie verbaasd: hoe kon dat nou? En dat na zo'n intensief proces met alle goede intenties om een ieder goed te betrekken. Waar was het 'fout' gegaan? En nog veel belangrijker: hoe zorgen we als waterschap dat we dit anders gaan doen?

Holtenbroek: van probleemwijk naar prachtwijk

Voordat we overgaan op beantwoorden van die vragen, is het goed eerst een schets te geven van de wijk Holtenbroek. De wijk kent bijna 10.000 inwoners, waarvan 35% migranten met een al dan niet westerse achtergrond. Het woningbestand bestaat voor ruim 60% uit huurwoningen. Het gemiddeld inkomen is met €20.000 per jaar het laagst in Zwolle (allecijfers.nl). In de jaren '90 is de wijk opgenomen in het grotestedenbeleid en is fors ingezet op verbetering van

het leefklimaat. Onderdeel van de sociale aanpak was het herontwikkelen van het oudste deel van de wijk, het renoveren van het winkelcentrum en het bouwen van een gloednieuw wijkcentrum. Ook is met behulp van buurtopbouwwerkers ingezet op het vergroten van de sociale cohesie in de wijk. Dit alles heeft zijn vruchten afgeworpen: de begin 2019 uitgebrachte buurtmonitor laat zien dat het goed gaat met de wijk (De Stentor, 29 januari 2019). Het sociale klimaat, samenhang en binding in de wijk zijn toegenomen. Ook wordt er minder criminaliteit en overlast ervaren en zijn onderlinge spanningen en onveiligheidsgevoelens afgenomen.

REPOLIS EN COP

In het RePolis-programma van de Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde en Sociologie, wordt onderzocht wat de potentiële meerwaarde is van burgerinitiatieven voor het probleemoplossend vermogen in verschillende domeinen, zoals het waterbeheer. In de Community of Practice Burgerinitiatieven in het Waterbeheer wordt deze meerwaarde verkend door zes waterschappen (Aa en Maas, Brabantse Delta, Delfland, Drents-Overijsselse Delta, Waternet/AGV en Zuiderzeeland) en de STOWA in een praktijkonderzoek. Door gezamenlijk te reflecteren op actuele burgerinitiatieven in de zes beheergebieden, wordt getracht meer inzicht te verkrijgen in de wijze waarop waterschappen op een productieve manier met burgerinitiatieven kunnen omgaan. De CoP wordt getrokken door dr. Mike Duijn, senior wetenschappelijk onderzoeker bij genoemde vakgroep. Bij hem kunt u ook meer informatie opvragen, duijn@essb.eur.nl.

Breng de dijk naar de wijk

De weerstand die ontstond rondom het voorkeursbesluit voor Stadsdijken deed het waterschap achter de oren krabben: waar hebben we het als waterschap laten liggen? Deze weerstand enkel afdoen met de verklaring dat een dijkversterking nou eenmaal een hoog NIMBY gehalte kent, was te simpel in de ogen

van het omgevingsteam. De onderzoekers van het RePolis programma van de Erasmus universiteit werden in een Community of Practice (zie kader) uitgenodigd kritisch mee te denken over de participatie van de wijk Holtenbroek in de vervolgfases van het project.. De CoP vond plaats met deelnemers uit zowel de onderzoeks- en waterschapswereld als de wereld van het buurtopbouwwerk in Holtenbroek. Een buurtopbouwwerker van de welzijnsorganisatie Travers en een wijkbeheerder van de Gemeente Zwolle namen in de CoP meeting de deelnemers mee in de kenmerken van de wijk en vertelden enthousiast over de kracht van de wijk en de processen die gaande waren. Voor mij als omgevingsmanager was dat het moment waarop ik me bewust begon te worden van het gapende gat tussen ‘onze’ participatie aanpak vanuit het dijkversterkingsproject en de lopende processen in de wijk. De onderzoeker van de Erasmus Universiteit merkte treffend op: “Het waterschap nodigt de wijk uit om ‘aan te haken’ bij het project van de dijkversterking. De realiteit is echter dat er al ontzettend veel gaande is in de wijk. De vraag die eigenlijk gesteld moet worden is ‘waar kan het waterschap aanhaken bij de wijk?’”. Met andere woorden: Breng de dijk naar de wijk en niet andersom!

Cultuurkloof

Dit moment van bewustwording vormde de start van een analyse van culturen en werkwijzen. De buurtopbouwers lieten ons zien wat de ingrediënten waren van hun aanpak in Holtenbroek: relatiegericht, kleinschalig, ingangen zoekend via invloedrijke sleutelfiguren in de wijk, laagdrempelig, organisch, eigenaarschap door vergroten van verantwoordelijkheid en ga zo maar door. Leg dat naast de projectmatige, taakgerichte en lineaire participatie-aanpak van een HWBP project en je ogen gaan open voor het cultuurkloof tussen beide manieren van werken. Inloopbijeenkomsten of werkateliers kennen bijvoorbeeld een hoog vergadergehalte en zijn erg taakgericht. Dit type bijeenkomsten sluit niet aan bij niet-westerse culturen waarin informeel samenzijn rondom eten de plek is om zaken te regelen. Of wat denk je van nieuwsbrieven met veel geschreven Nederlandse tekst en slechts beperkt gebruik van beelden? In een

wijk waar laaggeletterdheid een rol speelt en velen de Nederlandse taal niet machtig zijn, komt dit niet over. Belangrijke gebruikers van de openbare groene ruimte, waar ook de dijk onderdeel van is, zijn moeders met kinderen. Deze openbare ruimte is een belangrijke plek voor sociale ontmoetingen en ontspanning. Deze belangrijke gebruikersgroep bereik je niet door ze uit te nodigen in een binnenzaaltje waarin veelal mannen met ze in gesprek willen gaan. Voorbeelden van de cultuurkloof te over. Maar hoe breng je de Hollandse taakgerichte cultuur en aanpak van het HWBP nu samen met relatiegerichte cultuur van de multi-culturele wijk Holtenbroek?

Cultuursensitieve participatieaanpak

Conclusie van WDO Delta is dat we dit alleen kunnen doen door fundamenteel andere vormen van participatie toe te passen dan we tot op dat moment gewend waren. De gebruikelijke manier houdt in dat het waterschap de interactie met de omgeving plant op vooraf bepaalde momenten, aangepast op de dynamiek van het project. Dat principe gaat het waterschap omdraaien: de dijkversterking sluit aan op de dynamiek van Holtenbroek. Wat gebeurt er al en hoe kunnen we het verhaal van de dijkversterking hierop inpluggen? Dit is veel meer een organisch proces waarin we oog hebben voor kansen, ontwikkelingen en belevingen die er al zijn in Holtenbroek waar we op anticiperen. Het team van het waterschap hanteert daarbij enkele principes:

- 1 We maken gebruik van verbinders die al bekend zijn met de gebruiken en gewoontes van de diverse gemeenschappen in de wijk en een vertrouwensband hebben opgebouwd. In dit geval is gekozen voor twee buurtopbouwwerkers van de plaatselijke welzijnsorganisatie Travers. Deze twee verbinders krijgen de leidende rol in het bepalen van zowel moment als vorm in het gesprek met de wijkbewoners.
- 2 We hanteren ongebruikelijke en kleinschalige vormen van participatie om met diverse

belanghebbende gebruikersgroepen in contact te komen. We zoeken het eerste contact via invloedrijke sleutelfiguren van de verschillende gemeenschappen. We willen reuring veroorzaken en mensen prikkelen om mee te denken in kansen en mogelijkheden op basis van hun behoefte.

- 3 Naast meedenken willen we mensen iets laten beleven om tot actie over te gaan. Voor lastig te bereiken doelgroepen is het soms effectiever om ze op een ludieke manier in aanraking te laten komen met de dijkversterking dan ze specifiek uit de nodigen om mee te denken over een dijkversterking in een vergadersetting. Hierbij wordt gedacht aan het organiseren van bootcamps, kindertheaters, speurtochten en filmavonden.
- 4 We proberen zo veel mogelijk kleine resultaten neer te zetten in elke fase van het proces, communiceren hier zoveel mogelijk over in beeld (bijvoorbeeld met behulp van vlog's, virtual reality ervaringen, wijkkrant) om mensen te enthousiasmeren en enthousiast te houden. Als iets zichtbaar is, is de kans groter dat mensen ermee verder willen gaan.

Vol verwachting

Het waterschap heeft de aanpak samen met welzijnsorganisatie Travers bedacht en uitgewerkt in een participatieplan. De unieke samenwerking tussen de twee organisaties is inmiddels bekrachtigd met een contract. De eerste stappen van deze manier van werken zijn gezet, maar het daadwerkelijke avontuur moet nog beginnen. Dat is best spannend, want het waterschap stapt daarmee buiten haar comfortzone van de voorspelbare, lineaire en taakgerichte aanpak. Maar een ding weet het waterschap wel: als we blijven doen wat we tot nu toe deden, krijgen we wat we tot nu toe kregen. Een andere manier van werken is op zijn minst de moeite waard. En wie weet opent het experiment van Stadsdijken op inspirerende wijze nieuwe wegen in HWBP land. ■

SUMMARY

Waterboard Waterschap Drents Overijsselse Delta has experienced a culture clash between the linear, projectbased and taskoriented approach of the National Watersafety Programme (Hoogwaterbeschermingsprogramma) and a multi-cultural stakeholder-environment. With some help of Erasmus University the waterboard developed a more culturesensitive approach of participation within a dike re-enforcement project. This approach consists of the following elements:

- 1 Use of connectors ('boundary spanners') who are familiar with the different cultures and habits within the multi-cultural environment and who are familiar within the neighbourhood.
 - 2 Use of small-scale and unusual forms of participation. We try to get attention by organizing events that 'stir up' things a bit. The first contact with stakeholdergroups within the residential area starts with contacting keyfigures with great influence within the diverse communities.
 - 3 Organising events with the focus on experience instead of inviting them for a paper-oriented meeting setting in a conference room
 - 4 Establish small results in every stage of the project and communicate these results in visuals, images and video's instead of newsletters
-