

Hoog tijd voor vernieuwing van de Code Maatschappelijke Participatie

Mei 2019

De Nederlandse overheid werkt aan grote opgaven zoals veilige dijken, betere bereikbaarheid en klimaatbeleid. Dat zijn grote, abstracte begrippen waarvoor de lijnen vaak op rijksniveau worden uitgezet, ver bij de directe projectomgeving vandaan. De initiatiefnemer of uitvoerder staat wél in de projectomgeving die direct wordt geraakt en (daarom) op een serieuze manier geïnformeerd en betrokken wil zijn. Maar welke uitgangspunten hanteren we daarbij? Hoe gaan we om met initiatieven vanuit de omgeving van projecten, en wat doen we met lokale werkgroepen en vragenstellers? Moet het bevoegd gezag of uitvoerende partij overal in meegaan? En wanneer doe je het goed, hoeveel is genoeg?

Om aan dergelijke vragen invulling te geven is in 2014 door het rijk de Code Maatschappelijke Participatie vastgesteld. Deze code geeft handvatten voor het omgaan met lokale initiatiefnemers en zegt iets over het meewegen van lokale ideeën en over de wijze van besluitvorming. Voor verschillende projecten vormt deze code de basis voor de aanpak van de participatie. Zo ook voor het dijkversterkingsproject Markermeerdijken. Die nam de Code als uitgangspunt voor de opzet van haar participatie.

Echter, uit een evaluatie van het participatieproces bij Markermeerdijken kwam naar voren dat de Code Maatschappelijke Participatie in de praktijk onvoldoende basis biedt om de omgeving op een serieuze en effectieve manier te betrekken. De resultaten van de evaluatie waren op zich bemoedigend voor het project, dankzij de overtuiging en inzet van de projectorganisatie. Tegelijkertijd gaven de resultaten ook stof tot nadenken. Want ondanks de inzet en intentie, werd niet voorkomen dat er sprake was van hoog oplopende emoties bij direct betrokkenen vanwege de ingrepen in hun directie (woon)omgeving. Dat legde een hiaat bloot in de manier waarop we in dit soort projecten en programma's naar particuliere belanghebbenden kijken. Uit de evaluatie bleek dat 'werken volgens het boekje' niet voldoende was. Sterker nog, de conclusie was eigenlijk dat het tijd is voor een 'nieuw boekje'.

Het project Markermeerdijken

Het project Markermeerdijken is onderdeel van het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma en heeft als doel de waterveiligheid in Noord-Nederland te waarborgen. Dit project komt voort uit het in 2006 gerapporteerde onderzoek, waaruit bleek dat grote delen van de dijk tussen Hoorn en Amsterdam niet meer aan de waterveiligheidseisen voldeden en versterkt moeten worden. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is na het afkeuren van de dijk gestart met het opzetten en uitwerken van het project Markermeerdijken. Over dit project heeft vanaf 2007 veelvuldig contact en afstemming plaatsgevonden met bewoners en andere belanghebbenden langs het ruim 33 kilometerlange traject. In december 2015 is de Alliantie Markermeerdijken van start gegaan voor de voorbereiding en uitvoering van dit dijkversterkingsproject. Eind 2018 is het definitieve Projectplan Waterwet vastgesteld door het

hoogheemraadschap en goedgekeurd door provincie Noord-Holland. Tegen dit projectplan zijn 8 beroepen ingediend. Vanaf maart 2019 is de Alliantie Markermeerdijken gestart met de voorbereidende werkzaamheden: het baggeren van de vaargeulen en het aanleggen van de loswallen.

Alliantie Markermeerdijken is een publiek-privaat samenwerkingsverband tussen Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Boskalis en VolkerWessels-bedrijven (KWS en Van Hattum en Blankevoort). Samen dragen zij zorg voor een veilig achterland voor ten minste 50 jaar. Alliantie Markermeerdijken heeft als opdracht om eind 2021 het sein “dijk veilig” te kunnen geven.

Binnen de Alliantie Markermeerdijken brengen het hoogheemraadschap, Boskalis en VolkerWessels ieder hun specifieke deskundigheid in. Het hoogheemraadschap voor de dijkveiligheid en kennis over de omgeving en waterbeheersing in het achterland. Boskalis en VolkerWessels, voor het ontwerpen, bouwen en toepassen van innovatieve technieken en het slim organiseren van uitvoeringswerkzaamheden. Het project is door de Alliantie opgedeeld in 16 zogenaamde modules. De door de Alliantie Markermeerdijken voorgestelde voorkeursoplossingen lopen uiteen van binnenwaartse versterking, buitenwaartse asverschuivingen en de aanleg van een oeverdijk tot aan maatwerkoplossingen. In het Projectplan Waterwet is voor 15 van de 16 modules een voorkeursoplossing vastgelegd. Module 16 (Durgerdam) is in 2017 losgeknipt van de rest van de Markermeerdijken en doorloopt een separaat traject. De achtergrond hiervan is een sterke weerstand uit de omgeving voor de voorgestelde oplossing. Hierna is met behulp van een separaat participatietraject een integraal ruimtelijk programma ontwikkeld, welke een basis biedt voor verdere uitwerking van een Projectplan Waterwet voor Durgerdam.

Participatietraject

Al vanaf de start van het project in 2006 is participatie een belangrijk onderdeel van het project. Bewoners en belangengroepen zijn vanaf de beginfase betrokken bij de voorbereiding van de ontwerpen. In het Projectmanagementplan is de doelstelling van de participatie als volgt verwoord: “De wijze van uitvoering en het resultaat van het Project kunnen rekenen op voldoende draagvlak bij de lokale stakeholders (in het bijzonder bewoners, bedrijven, belangenorganisaties, eigenaren, recreanten en overheden)”. Er is gekozen voor twee hoofdvormen van participatie in het participatietraject: er wordt gewerkt met een projectoverkoepelende adviesgroep waarmee alles wat er in het project speelt wordt besproken. Deze adviesgroep bestaat er al sinds de start van het project. Daarnaast vind er sinds de oprichting van de Alliantie Markermeerdijken participatie per module plaats, gericht op de in die module gekozen oplossing en inpassing.

Code Maatschappelijke Participatie

De Alliantie Markermeerdijken heeft gebruik gemaakt van de Code Maatschappelijke Participatie, die door het Rijk is opgesteld als kader voor participatie in complexe projecten. De Code Maatschappelijke Participatie uit 2014 is ontstaan vanuit de behoefte om in grote infrastructuurprojecten een protocol te hebben voor de omgang met burgerinitiatieven. De Code is door de Rijksoverheid opgesteld naar aanleiding van een kamerbrief over de voortgang van de vernieuwing van het MIRT

(Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) en is een uitwerking van principes van Sneller en Beter en de MIRT spelregels.

De Code is opgedeeld in drie hoofduitgangspunten:

1. Inbreng vanuit de maatschappij wordt gedurende het gehele planproces meegenomen;
2. Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld;
3. Participatie is transparant.

Het uitgangspunt in de code is dat het bevoegd gezag ieder burgerinitiatief gelijkwaardig beoordeelt op zijn kansrijkheid. De Code is opgesteld vanwege de opvatting dat participatie een essentieel onderdeel is van de relatie tussen overheid en maatschappij. Er wordt gepleit voor de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het planproces met als doel om alternatieven en varianten voor een project te vinden die in een regulier werkproces wellicht niet naar voren komen. Op deze manier kunnen deze actoren door middel van zelf-ingebrachte maatschappelijke initiatieven bijdragen aan een kwaliteitsverhoging van een besluit. Bovendien wordt er meer draagvlak gecreëerd en is er naar verwachting sprake van een kortere doorlooptijd.

Evaluatie van de participatie

Adviesbureau Procap evalueerde voor de Alliantie Markermeerdijken het participatietraject. Bij deze evaluatie is gekeken naar de manier waarop participatie vorm heeft gekregen en is ingezet in het project Versterking Markermeerdijken vanaf de start van de Alliantie in december 2015 tot begin 2017. Het doel van deze evaluatie was het trekken van lessen en het doen van praktische aanbevelingen om het vervolgproces te verbeteren. De evaluatie is uitgevoerd in 2017, recentelijk zijn de inzichten geactualiseerd en blijkt de roep om een 'ander boekje' nog steeds actueel.

Uit de evaluatie bleek dat de drie hoofduitgangspunten die naar voren komen in de Code Maatschappelijke Participatie niet concreet genoeg zijn om 1-op-1 te gebruiken in een evaluatie. Ze zijn lastig toetsbaar. Om die reden is voor deze evaluatie de Code in twee stappen vertaald naar een concreet toetskader¹. In de eerste stap van deze vertaalslag zijn de drie genoemde hoofduitgangspunten van de Code uitgewerkt naar 19 concrete deelvragen voor de versterkingsopgave Markermeerdijken. In de tweede stap is vervolgens bepaald hoe deze deelvragen getoetst kunnen worden, door te kijken naar de volgende vier onderdelen:

- **Doelstelling:** is er een duidelijk beeld van het doel van de participatie en werkt dit consequent door in de uitvoering ervan?
- **Organisatie:** voelt de projectorganisatie zich verantwoordelijk voor de participatie en gaat deze op serieuze wijze om met de uitkomsten ervan?
- **Communicatie:** worden stakeholders op een weloverwogen, serieuze en professionele wijze betrokken in het proces?
- **Verantwoording:** wordt er weloverwogen omgegaan met ideeën uit de omgeving en wordt dit helder verantwoord en gecommuniceerd?

¹ Dit toetskader is als bijlage beschikbaar

De evaluatie toonde aan dat de Alliantie Markermeerdijken serieus en oprecht de op dat moment best passende participatie had opgezet, voortbordurend op de participatie die sinds 2006 al was doorlopen². De bewoners en ondernemers zijn vanaf medio 2016 actief betrokken bij het traject, door de bijeenkomsten die de Alliantie per module heeft georganiseerd. De gehele projectorganisatie is betrokken bij onderdelen van het participatietraject. Stakeholders kregen, naast advisering vanuit de Alliantie Markermeerdijken, ook zelf ondersteuning en onafhankelijk advies bij de uitwerking of bespreking van initiatieven en vragen.

Tijdens de bijeenkomsten was er ruimte voor het bespreken van bewonersinitiatieven en deze voorstellen hebben in een aantal gevallen ook daadwerkelijk geleid tot alternatieve oplossingen. De ideeën uit de omgeving zijn zorgvuldig afgewogen en over deze afwegingen is open gecommuniceerd.

Tegelijkertijd toonde de evaluatie ook aan dat het ingezette participatie traject niet goed genoeg was in de praktijk. In een aantal gevallen heeft de verantwoording richting bewoners pas achteraf plaatsgevonden nadat de principekeuzes voor het ontwerp al waren gemaakt. Bewoners kunnen soms onvoldoende volgen welke besluiten al zijn genomen in het voortraject. Het afwegen van oplossingen is daarmee in de beleving van de bewoners geen transparant proces geweest. Daarnaast zou het in de toekomst goed zijn als de Alliantie toegankelijker is, door te zorgen voor een 'luisterend oor' langs de dijk, met een vast aanspreekpunt voor omwonenden.

Pleidooi en uitnodiging

Alliantie Markermeerdijken hanteerde de Code Maatschappelijke Participatie als vertrekpunt voor het participatieproces en kreeg te maken met een aantal valkuilen. De Code Maatschappelijke Participatie is ontstaan vanuit de conclusies van de commissie Elverding en geeft handvatten voor het omgaan met lokale initiatiefnemers. De code zegt iets over het meewegen van lokale ideeën en over de wijze van besluitvorming. Maar in de praktijk blijkt de Code Maatschappelijke Participatie en bijbehorende werkwijze te kort door de bocht te zijn. Het document is niet goed afgestemd op de praktijk van projecten. De belangrijkste tekortkomingen zijn:

1. De kwaliteit van de participatie wordt niet alleen afgelezen aan de manier waarop wordt omgegaan met burgerinitiatieven. Het is geschreven voor grote initiatieven maar negeert de 'kleine vragenstellers'. De focus zou ook moeten liggen op kleinere vragen en ideeën van omwonenden en andere belanghebbenden.
2. Het is ingewikkeld om mensen mee te nemen in een besluitvormingscyclus, mensen ervaren dit als een soort circus of black box. De Code zegt iets over het meewegen van zaken in besluitvorming, maar niet op welke manier. Advies: geef goed aan wat gebeurt er en wie gaat waar over; werk de

² Overigens is deze bevinding in lijn met wat breder herkend is in het Onderzoek maatschappelijke participatie in MIRT-projecten (2017). Hierin wordt gesteld: "In de onderzochte (MIRT) projecten zijn de stappen van het participatieproces niet naar de letter van de Code Maatschappelijke Participatie ingericht. Wel wordt maatschappelijke participatie doorgaans eendachtig de geest van de Code Maatschappelijke Participatie toegepast.

besluitvorming verder uit.

3. Radiostilte werkt averechts op het vlak van communicatie. De Code zegt iets over de communicatie met omwonenden, maar niet op welke manier of met welke frequentie. De Code is vooral gericht op de startfase van projecten. Voor een project als de Markermeerdijken waarbij de Alliantie ook een participatietaak heeft in de ontwerpfase die voortborduurde op wat al besloten is in eerdere fasen, werkt de Code niet goed genoeg.

Kortom, de code geeft aan *dat* er participatie moet plaatsvinden en *dat* er besluitvorming moet zijn, maar het geeft geen richtsnoer voor de kwaliteit van de uitvoering ervan in verschillende projecten. Dit is vergelijkbaar met de omgevingswet, waarin wordt aangegeven dat er vooraf een participatieplan moet worden opgesteld en achteraf een verantwoording. Maar ook dat geeft geen invulling aan het aspect *#hoedan* en schreeuwt om een nadere verdieping. Als we beoordelen, als we kaderstellen, als we communiceren, hoe doen we dit dan? Wat zijn de succesfactoren? Die beschrijven we hieronder.

Succesfactoren

Vanuit de evaluatie kunnen we 8 succesfactoren destilleren die invulling geven aan het *#hoedan*:

1. Blijf investeren in participatie en communicatie
2. Eerst begrijpen, dan begrepen worden
3. Maak de tevredenheid onder stakeholders inzichtelijk en representatief
4. Consequente communicatie over doel, reikwijdte en proces
5. Houd tempo in de besluitvorming
6. Maak afspraken met betrokken overheden over rol- en taakverdeling in de participatie
7. De lijnen openhouden, ook als er geen nieuws is
8. Zorg voor een luisterend oor

Blijf investeren in participatie en communicatie • Deze aanbeveling klinkt wellicht als een open deur, maar het is belangrijk te blijven investeren in participatie en communicatie. Ook al is er bij tijd en wijle veel aandacht voor dingen die niet uitpakken zoals gewenst en zal voor een complexe opgave als de Markermeerdijken ook nooit 100% draagvlak mogelijk zijn, toch heeft het gevoerde participatietraject veel opgeleverd en is het een voorwaarde voor een succesvolle uitvoeringsfase. Pas in die fase wordt het project (en de impact ervan) voor de omwonenden pas echt concreet en dus voelbaar.

Eerst begrijpen, dan begrepen worden • Het is lastig alle betrokkenen goed te voorzien van de door hen gewenste informatie. Mensen hebben verschillende referentiekaders, vinden andere dingen belangrijk, beschikken over een verschillende mate van technische kennis en voorstellingsvermogen over wat er komen gaat. Wanneer het gaat om zaken die bij omwonenden raken aan emotionele betrokkenheid is een andere manier van communiceren en informeren nodig dan wanneer het gaat om bijvoorbeeld technische vragen over de uitvoering. De opgave voor de Alliantie Markermeerdijken is om zich meer te verplaatsen in de belevingswereld van de omwonenden, en op basis hiervan het gesprek aan te gaan.

Dat betekent meer redeneren vanuit “Wat hebben zij nodig?” en wat minder vanuit “Wat hebben wij te vertellen?”.

Maak de tevredenheid onder stakeholders inzichtelijk en representatief • In de alliantieovereenkomst is het begrip draagvlak en tevredenheid opgenomen als Kritieke Prestatie Indicator. Dit draagvlak en tevredenheid wordt echter vooral gemeten op basis van de afhandeling van klachten. Om een breder inzicht te krijgen in het succes van de participatie en communicatie, zou de tevredenheid van betrokkenen beter in beeld gebracht kunnen worden. Bijvoorbeeld door middel van een (inmiddels ingericht) representatief klantenpanel of een enquête die een keer in de zoveel tijd naar alle omwonenden wordt gestuurd. Op die manier wordt het draagvlak tastbaarder en kan het ook worden ingezet om activiteiten op het gebied van participatie bij te sturen.

Consequente communicatie over doel, reikwijdte en proces • Niet iedere stakeholder kan het proces van ontwerpuitwerking overzien. Het is dan ook lang niet altijd voor iedereen duidelijk waarover op welk moment geparticipeerd kan worden, hoeveel ontwerpvrijheid er (nog) is en wie waarover beslist. Aanbevolen wordt bij ieder publiek contactmoment expliciet aandacht te besteden aan:

- Wat is er in de afgelopen periode gebeurd en waar staan we?
- Waar gaan we het nu over hebben, en waarover niet (meer)?
- Wat volgt hierna, en wie speelt daarin welke rol?

Houd het tempo in de besluitvorming • Het duurt soms lang voor er formele besluiten genomen (kunnen) worden over de uitvoeringsvarianten, ook voor die projectonderdelen waar het al duidelijk is wat er moet gebeuren. Betrek het bestuur eerder bij het ontwerptraject door tussentijdse besluiten te laten nemen over onderdelen die al kunnen worden vastgesteld. Dit helpt bij het inkaderen van het ontwerpproces.

Maak afspraken met betrokken overheden over rol- en taakverdeling in de participatie • Het is voor betrokkenen soms niet duidelijk wat bijvoorbeeld de rol van de provincie is ten opzichte van het waterschap, of de rol van het Rijk ten opzichte van Alliantie Markermeerdijken in de verschillende fasen van het project. Dat leidt tot ruis op de lijn. Maak expliciete afspraken over rol- en taakverdeling met betrokken overheden, en dus ook over wie welke rol vervult in welke stakeholderbijeenkomst.

De lijnen openhouden, ook als er geen nieuws is • Het is voor stakeholders belangrijk om aangehaakt te blijven, ook op momenten dat er zich ogenschijnlijk geen nieuwe gebeurtenissen hebben voorgedaan. Houd het ritme in de contactmomenten, ook als er niet veel nieuws geleverd kan worden; dat kan voor betrokkenen ook waardevolle informatie zijn en voorkomt verrassingen³.

Zorg voor een luisterend oor • Om voeling te blijven houden met de vragen die leven onder omwonenden is het belangrijk een ‘luisterend oor’ langs het project te hebben. Een of meerdere personen die zichtbaar, herkenbaar en benaderbaar zijn voor vragen en antwoorden. Dat is voor de

³ Zo wordt er momenteel gewerkt met een maandelijks digitale nieuwsbrief met een aantal vaste onderwerpen

Alliantie Markermeerdijken niet eenvoudig, gelet op het lange traject van de dijk, maar wel gewenst om een open lijn met de omgeving te houden.

Dit artikel is geschreven door Theo Heida en Helma Born van Procap, in samenwerking met Ine Waterreus (alliantiemanager 2015 – 2017) en Hester Faber (omgevingsmanager) van de Alliantie Markermeerdijken.