



PILOT VOORLANDOPLOSSING HOUTRIBDIJK

OMGEVINGSMANAGEMENT & PARTICIPATIE

Ewert Aukes, CSTM, Universiteit Twente

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

15/10/2014

*Een publicatie in de serie CSTM Studies en Rapporten
ISSN: 1381-6357, CSTM-SR nr. 378*



UNIVERSITY OF TWENTE.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en achtergrond	7
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Casebeschrijving	9
3 Resultaten	11
3.1 Participatie en omgevingsmanagement	11
3.2 Relatie pilot en dijkversterking	11
3.3 Zacht versus hard	11
3.4 Toetsing van zachte keringen	12
4 Afsluitende overwegingen	13
4.1 Conclusies	13
4.2 Aanbevelingen	13
5 Bibliografie	15
Bijlage: Interview leidraad	17

Samenvatting

Dit rapport is het derde in een drieluik in opdracht van het Corporate Innovatie Programma (CIP) van Rijkswaterstaat en het Water Governance Centre (WGC). De bedoeling is om de leermomenten met betrekking tot governance van een drietal, deels nog lopende, deels al afgesloten, waterbouwprojecten in Nederland te inventariseren. De focus licht daarbij met name op de governance van het stakeholderproces en het omgevingsmanagement. De derde analyse betreft de beantwoording van een drietal vragen met betrekking tot governance in het project pilot voorlandoplossing Houtribdijk.

De onderzoeksvragen luiden:

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

In gesprekken met geïnterviewde personen van Arcadis, het hoogwaterbeschermingsbureau en Rijkswaterstaat Midden-Nederland is een lijst met vragen rondom deze thema's besproken (zie Bijlage: Interview leidraad).

De pilot voorlandoplossing Houtribdijk is in het kielzog van de dijkversterking Houtribdijk ontstaan. Voor de partijen die betrokken zijn bij de dijkversterking Houtribdijk bleken er nog te veel onzekerheden aan zandige oplossingen te hangen.

Er is toen voorgesteld om een kleinschalige proef te doen met zand om een aantal vraagstukken nader uit te zoeken. Daarbij ging het bijvoorbeeld om kosten en baten, vegetatie, zandafslag, en stuifzand. De pilot was niet alleen gericht op vergroting van de kennis over dit soort oplossingen in rustige wateren¹, maar ook op het verbeteren van de toetsingsmogelijkheden van zandige oplossingen.

Een aantal discussiepunten zijn gerapporteerd door de geïnterviewde betrokkenen:

- De grootste verdeeldheid tussen de partijen – Ecoshape en verschillende partijen binnen Rijkswaterstaat – in de aanloop van de pilot betrof de toekomstig te verwachten kosten en baten.
- De locatiekeuze was een discussiepunt. Door de pilot bij Trintelhaven aan te (willen) leggen, ontstaat er de verleiding om daar de weg over te steken, wat verboden is. Door de weg over te steken zou de pilot als een strand gebruikt kunnen worden.
- Het innovatieve karakter van de pilot werd in twijfel getrokken omdat zand als materiaal niet nieuw is.
- Een zandige oplossing zou de kenmerken van het bestaande landschap van de Houtribdijk verstoren.
- Het omgevingsmanagement bij de pilot was eerder reagerend dan anticiperend van karakter. Onvrede over het pas laat in het planproces betrekken van de beheerder is daarvan het gevolg.

Voor een deel zijn de genoemde discussies inherent aan een pilot waarin juist kennis opgedaan moet worden over aspecten die nog niet genoeg onderbouwd zijn of kunnen worden. De discussie over hoe cruciale partijen in het proces te betrekken lijkt niet aangegaan te zijn. De projectorganisatie van de pilot lijkt een realisatieperspectief te hanteren. Daarmee kan de governance van het stakeholderproces worden omschreven als reagerend in plaats van anticiperend. Daarnaast was maar zeer beperkt sprake van stakeholdermanagement rond de pilot, deze richtte zich op het binden van hulpbronnen en het wegnemen van belemmeringen voor realisatie.

De discussies hebben uiteindelijk weinig invloed gehad op de besluitvorming aangezien het niet om een keus ging tussen meerdere alternatieven. Het laat betrekken van cruciale partijen betreft een procedurele discussie en had eerder tot de vraag geleid of de pilot zou worden uitgevoerd in plaats van op welke manier de pilot uitgevoerd zou worden.

¹Aan de Noordzeekust worden zandige oplossingen al langere tijd toegepast en zijn in kustsystemen ook (beperkt) toetsbaar.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Dit rapport is het derde in een drieluik in opdracht van het Corporate Innovatie Programma (CIP) van Rijkswaterstaat en het Water Governance Centre (WGC) om de leermomenten met betrekking tot governance van een drietal deels lopende, deels afgesloten, waterbouwprojecten in Nederland te inventariseren. De volgende analyse van het project Pilot voorlandoplossing Houtribdijk volgt een in 2013 uitgevoerde analyse van de Veiligheidsbuffer Oesterdam (Van den Hoek 2013) en een analyse van de beleidsvorming in het project Hondsbossche en Pettemer zeewering (Aukes 2014).

De pilot voorlandoplossing Houtribdijk is in het verlengde van het project dijkversterking Houtribdijk ontstaan met de ambitie om te laten zien wat voor zandige versterkingen er aan de randen van de Nederlandse binnenmeren mogelijk zijn. De dijkversterking van de Houtribdijk werd noodzakelijk door de veranderende plannen met betrekking tot het Markermeer. Nu de drooglegging van de baan is, moet de oorspronkelijk voor een droog achterland ontworpen Houtribdijk aangepakt worden. De zogenaamde binnenzijde moet gereed gemaakt worden voor een bestaan in het water. De in verandering zijnde omgeving langs de dijk biedt daarom de mogelijkheid om een tijdelijk experiment met nieuwe dijkversterkingsoplossingen door te voeren.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In het algemeen kijkt dit onderzoek naar de verschillende discussies die in de voorbereiding en besluitvorming een rol hebben gespeeld. Specifiek richt het onderzoek zich op de perspectieven van de deelnemende stakeholders¹ hadden op de voordelen (baten) en nadelen (kosten) van de verschillende oplossingen die ontwikkeld zijn en ter tafel zijn gekomen. De nadruk ligt hier op “perspectieven” omdat stakeholders vaak verschillende eisen en criteria hanteren bij de beoordeling van oplossingen. Zo kan bijvoorbeeld een stakeholder de baten van recreatie zwaarder meewegen dan een ander. Hierdoor zou bij de eerste stakeholder een zandige oplossing wellicht eerder de voorkeur kunnen hebben, dan bij de tweede stakeholder. Dit kan conflictpunten tijdens de discussie verklaren en opvattingen over bepaalde oplossingen in een referentiekader plaatsen.

Het governance-vraagstuk dat hier behandeld wordt, is vervolgens hoe met deze perspectieven is omgegaan; welke aspecten van omgevingsmanagement en participatie waren zo goed dat zij een voorbeeldfunctie hebben voor volgende projecten en welke aspecten zijn juist te verbeteren?

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

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

- de manier waarop belanghebbenden bij de voorbereiding van infrastructuurplannen worden betrokken en de voor- en nadelen van voorgestelde oplossingsalternatieven waarnemen;
- de kenmerken van een situatie waarin het initiatief voor een dijkversterking niet vanuit de overheid komt, maar wel overlapt met de agenda's van overheden.

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

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

1. Welke discussies rondom voor- en nadelen hebben tussen stakeholders plaatsgevonden in de aanloop naar de besluitvorming?
2. Hoe is in het proces met meningsverschillen omgegaan?
3. Hoe beïnvloedden de discussies de besluitvorming?
4. Welke herhaal- en verbeterpunten voor vergelijkbare processen kunnen worden onderscheiden?

In paragraaf 4.1 zullen de interviewresultaten aan onderzoeksvragen 1-3 gerelateerd worden. Onderzoeksvraag 4 zal terugkomen in hoofdstuk 4.2 (Aanbevelingen).

1.3 Aanpak

Het onderzoek behelst kwalitatieve interviews met vijf stakeholders uit de projectorganisatie en relevante overheidsinstanties. Een deel van de geïnterviewden was direct betrokken bij de besluitvorming. Hieronder vallen stakeholders van Rijkswaterstaat en Arcadis.

Alle interviews namen ruim 60 minuten in beslag. De vragenlijst die leidend was voor het interview is terug te vinden in de Bijlage. De 'verdiepende' vragen per gesprek verschillen afhankelijk van de organisatie waarvoor de geïnterviewde sprak en de informatie die de geïnterviewde verstreekte.

Het bestudeerde tijdsbestek is 2013-2014. De onderzoeksvragen worden beantwoord op basis van een reconstructie van gebeurtenissen en participatie en communicatieprocessen.

1.4 Leeswijzer

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

Hoofdstuk 2

Casebeschrijving

Er is verschil van inzicht onder de geïnterviewden over de oorsprong van het idee om bij de Houtribdijk te experimenteren met een zandige oplossing. In de beginfase van de besluitvorming over de dijkversterking Houtribdijk was er onzekerheid over de kosten van een zandige oplossing voor dit project. In deze context lijkt er een suggestie vanuit het Corporate Innovatie Programma van Rijkswaterstaat in de richting van Ecoshape te zijn gedaan om het kostenplaatje voor zandige oplossingen in dit type omgeving verder uit te zoeken. Ook was er volgens de projectmanager van de pilot op nationaal niveau de wens om zo een experiment uit te voeren en meer zicht te krijgen op enkele vragen over de zandige oplossing en systemen met beperkte dynamiek.

De uiteindelijke opdrachtnemer, het Ecoshape Consortium, speelt in het vervolg een rol. Dit consortium van kennisinstellingen en commerciële partijen heeft als doelstelling om “(natte) infrastructuur [te] ontwikkelen en tegelijkertijd kansen [te] creëren voor de natuur” (Ecoshape Consortium en Building with Nature 2014). Concreet, waren de hoofdambities bij het experiment bij de Houtribdijk om te laten zien dat zand echt werkt als beschermingsoptie en om de aanwezige onzekerheden over zandige oplossingen weg te nemen. Dit betreft bijvoorbeeld de vaak genoemde potentiële kostenvoordelen. Maar ook andere meerwaarden die aan een zandige oplossing gekoppeld kunnen zijn of bewust gekoppeld kunnen worden. Een andere uitkomst van de pilot zou de concretisering van toetsingscriteria voor zandige oplossingen kunnen zijn.

Na studie van de golven, en meer algemeen de dynamiek, aan de Markermeerzijde van de Houtribdijk is bij Arcadis het idee ontstaan om te experimenteren met een zandlichaam op die plek. Er is toen geopperd om met een damwand, die als opsluitconstructie moest dienen, een hoeveelheid zand aan een kant vast te houden om het golfeffect op dit zandpakket te onderzoeken.

Arcadis heeft toen samen met de baggerbedrijven binnen het Ecoshape Consortium het voortouw genomen om dit idee uit te werken. Toentertijd kwam er bij het HWBP2-innovatiebudget voor project overstijgende innovaties geld vrij. Van de vier aanvragen die Ecoshape voor dit innovatiebudget had ingediend is er uiteindelijk 1 gehonoreerd. Daarmee was een bedrag van €3,7mln gemoeid. Met €0,7mln inbreng van de Ecoshape projectpartners komt het totale projectbudget dus uit op €4,4mln. Het project valt volgens bestudeerde documenten onder het programma ‘Natuurlijk Goedkoper’, dat wederom ook op initiatief van Ecoshape tot stand is gekomen.

De innovatieafdeling van het hoogwaterbeschermingsbureau was vanaf het begin gecharmeerd van het idee van Ecoshape. Desalniettemin moest er vanuit het hoogwaterbeschermingsbureau hard getrokken worden om concretisering van het idee tot een plan te bewerkstelligen. Het was voor de projectorganisatie ook moeilijk om een goede personele bezetting bij elkaar te krijgen, mede omdat de capaciteit bij Rijkswaterstaat laag was.

Bij de beheerder was er in het begin dan ook onduidelijkheid over hoe de projectorganisatie er uitzag. Dit leidde tot een afwachtende houding ten opzichte van de pilot bij de beheerder. Uiteindelijk kon er een projectorganisatie neergezet worden, die ruwweg de kenmerken van integraal projectmanagement heeft. In de projectorganisatie zijn medewerkers van Rijkswaterstaat en van de partijen van Ecoshape vertegenwoordigd. De projectmanager van de pilot ziet de pilot dan ook als een voorbeeld van co-creatie, waaraan Rijkswaterstaat en Ecoshape samen gebouwd hebben. De pilot was niet onderhevig aan procedureel vastgelegde participatie-eisen. Ook een MER procedure was niet verplicht. Wel moest er een waterwetvergunning aangevraagd worden. Door de afwezige toetsingskaders voor zand was dit geen eenvoudige oefening.

Uiteindelijk is op 20 mei 2014 het aanlegcontract door Rijkswaterstaat en Ecoshape getekend. De voorbereidingen – rapporten en vergunningen – voor dit moment hebben uiteindelijk acht maanden in beslag genomen. De projectorganisatie wil de realisatie vóór de bouwvak van Midden-Nederland en binnen zes weken afronden.

De locatie van de pilot voorlandoplossing Houtribdijk ligt ter hoogte van Trintelhaven, ongeveer halverwege de Houtribdijk, aan de Markermeerkant. De weg, die over de Houtribdijk loopt, is ook op deze plek niet over te steken. Bovendien is het verboden om op deze plek uit de auto te stappen. Het definitieve experiment behelst, zoals genoemd, de constructie van een damwand van 150m lengte. Om tot de dimensies van de damwand te komen zijn metingen van de ondergrond uitgevoerd. Daarnaast zijn ook berekeningen gemaakt om het effect van het heien voor de aanleg van de damwand op de dijk in te kunnen schatten. Bovendien is de locatie ook onderzocht op archeologische overblijfselen en explosieven. De hoeveelheid zand voor het experiment wordt becijferd met 130.000m³, waarvan 30.000m³ reserve voor het geval de rest niet genoeg is. Dit zand wordt uit een zandval op de vaarweg Amsterdam-Lemmer gehaald, waarvoor Boskalis een concessie

heeft. De combinatie Van Oord/Boskalis is opdrachtnemer in het project. Het zand zal verdeeld worden in vier deelvakken van elk 100m. De ene helft van de deelvakken zal een steiler talud hebben dan de andere helft. Een van de twee vakken van elke talud wordt beplant terwijl de ander de kans krijgt om 'toevallig' te begroeien. Zo wil de projectorganisatie onderzoeken hoe begroeiing en golfoploop elkaar beïnvloeden. Het geheel zal worden gemonitord op meteorologie, hydrodynamica, morfodynamica en vegetatieontwikkeling. Dit monitoringsprogramma zal tot het einde van de pilot in 2018 voortgezet worden.

De betrokken partijen in de pilot voorlandoplossing Houtribdijk zijn Ecoshape en Rijkswaterstaat. Daarbij zijn binnen Ecoshape Van Oord/Boskalis, Deltares en Arcadis te onderscheiden. Waar Van Oord/Boskalis verantwoordelijk is voor de aanleg, doet Arcadis het werkprogramma en Deltares het monitoren. Ook bij Rijkswaterstaat zijn meerdere partijen te onderscheiden, te weten Rijkswaterstaat Midden-Nederland als beheerder en het hoogwaterbeschermingsprogramma.

Hoofdstuk 3

Resultaten

In deze sectie zullen de resultaten van de interviews ten opzichte van participatie en omgevingsmanagement worden uitgelicht. Ook zullen andere aspecten besproken worden die opvallen in de casus pilot voorlandoplossing Houtribdijk.

3.1 Participatie en omgevingsmanagement

Met participatie en omgevingsmanagement is bij de pilot terughoudend omgegaan. Dit heeft meerdere oorzaken. Ten eerste waren er geen eisen vanuit de financier en de beheerder. Ten tweede is de pilot een kleinschalig, technisch experiment, waarbij een kleine projectorganisatie voldoende is. Zo zijn bij dit project alleen de aanvrager (baggeraars, Arcadis, Deltares) en Rijkswaterstaat (HWBP, beheerder) betrokken. Ten tweede ligt de beoogde plek van de pilot zo ver verwijderd van steden en andere potentieel belanghebbende groepen dat de projectorganisatie ervan uit lijkt te zijn gegaan dat er geen andere belanghebbenden zijn die betrokken moeten worden bij dit project.

De projectorganisatie beseft dat de beheerder een belangrijke partij is in de realisatie van de pilot. Er wordt gesteld dat er intensief overleg met de beheerder nodig is om tot een resultaat te komen. Ook andere belanghebbenden zouden “opgelijnd en helemaal enthousiast zijn”. De beheerder daarentegen vindt niet dat hij genoeg betrokken is bij de voorbereiding van de pilot. Voor zijn gevoel is hij voor beklonken feiten gesteld door een ondoorzichtige projectorganisatie. Hij neemt daarom ook een conservatieve en afwachtende houding aan in het proces.

Verscheidene respondenten kunnen op navraag meegaan in het idee dat de pilot een mooi voorbeeld is van co-creatie vanuit maatschappelijke/commerciële partijen.

3.2 Relatie pilot en dijkversterking

In het begin van de pilot voorlandoplossing Houtribdijk is in overleg met de projectorganisatie dijkversterking Houtribdijk besloten om de twee projecten volledig van elkaar los te koppelen. De pilot is wel als reactie op het dijkversterkingsproject ontstaan omdat er veel discussie binnen de dijkversterkingsopgave was. Dat betrof de vraag of een zandige oplossing wel oplevert wat zij belooft. Het was op dat moment niet duidelijk genoeg wat het kostenplaatje zou zijn. Toen is vanuit het Corporate Innovatie Programma van Rijkswaterstaat het idee geopperd om een voorstudie te gaan doen om de mogelijkheden van de zandige oplossing te peilen.

De projectorganisatie van de pilot hoopt dat de ervaringen aan het einde van het monitoringstraject in 2018 dan ook meegenomen worden in de dijkversterking. Bovendien kan bij keuze voor een zandige oplossing bij het dijkversterkingsproject erop aangestuurd worden dat het zand van de pilot blijft liggen.

Vanuit het project dijkversterking Houtribdijk wordt wel kritisch gekeken naar de pilot. Er wordt binnen het besluitvormingstraject eigenlijk geen rekening gehouden met de pilot. Bovendien wordt de pilot vooral als een dure proef gezien. Het project dijkversterking Houtribdijk vreest daarom voor negatieve effecten van de pilot. Ten eerste wordt gevreesd voor verstoring van de besluitvorming rondom de dijkversterking. Ten tweede kunnen problemen met de pilot ook het beeld van de dijkversterking vertroebelen en de vergunningverlening vanuit de beheerder bemoeilijken.

3.3 Zacht versus hard

In de aanloop naar de pilot voorlandoplossing Houtribdijk is het eens te meer duidelijk geworden wat het belang is van de ambitie van de projectorganisatie, om de kennis over kostenvoordelen van zandige oplossingen te vergroten. Het is voor de beheerder en buitenstaanders namelijk nog onduidelijk hoe een zandige oplossing onder de streep nou werkelijk presteert vergeleken met een traditionele versterking. Bovendien lijkt de beheerder wat betreft onderhoud te opteren voor harde oplossingen omdat deze makkelijker in beheer zouden zijn. De

beheerskant is het dus niet eens met dat zandige oplossingen kostenvoordelen opleveren en meerwaarde creëren. Dit betreft een in hun ogen door de projectorganisatie te bewijzen stelling. Een ander tegenargument vanuit de beheerszijde blijkt te zijn dat door toepassing van zandige oplossingen het landschap van de Houtribdijk weer overhoop wordt gegooid, terwijl dat intussen een gevestigd landschap is.

De geldgever voor het project is als ondersteuner van innovatieve projecten voor zandige oplossingen vanuit nieuwsgierigheid. Het is immers hun taak om alternatieve manieren van waterbouw te onderzoeken. Vanuit de geldgever lijkt het dan ook dat de beheerder vooral de moeite voor het beheer beperkt wil houden, terwijl nieuwe manieren van waterbouw al dan niet inclusief het meenemen van andere doeleinden juist een andere aanpak kunnen eisen. Deze beheersaanpak kan afwijken van het huidige beheer. Wat dat betreft gelden voor de beheerstaak dezelfde structurele problemen als voor de toetsing van oplossingen. De beheerstaak en de toetsingscriteria zijn geïkt op bestaande waterbouw. Zij sluiten nieuwe manieren niet principieel uit, maar bemoeilijken het onderzoek naar en de introductie van innovatieve oplossingen.

3.4 Toetsing van zachte keringen

De respondenten zijn het erover eens dat de resultaten van de pilot zeker kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van toetscriteria voor zandige oplossingen. De projectorganisatie beoogt de ontwikkeling van 'toets- en ontwerptools' voor zandige oplossingen zoals de pilot. Bovendien wil de projectorganisatie kostenindicaties samenstellen van de verschillende varianten voor beheersdoeleinden.

Hoofdstuk 4

Afsluitende overwegingen

4.1 Conclusies

De meest ingrijpende discussie tussen de partijen – Ecoshape en verschillende partijen binnen Rijkswaterstaat – in de aanloop van de pilot had te maken met de percepties van kosten en baten. Dit ging zowel over de te verwachten kosten en baten in de toekomst als over de kosten die voor de aanleg van de pilot gebudgetteerd waren. Waar de baggeraars als onderdeel van Ecoshape veel toekomstige baten zagen, waren deze veel onzekerder in de percepties van andere partijen. Dus de vraag van de kritische partijen was waar het overgrote deel van de kosten in gaat zitten. Een van die verwachte baten is kostenbesparing op het dijkversterkingsproject.

Een andere discussie die de projectorganisatie met de beheerder heeft gevoerd betreft de locatiekeuze. Door de pilot bij Trintelhaven aan te willen leggen, ontstaat er de verleiding om daar de weg over te steken, wat verboden is, om de pilot als een soort strand te willen gebruiken. Ook stuifzand kan volgens de beheerder overlast veroorzaken. De projectmanager van het dijkversterkingsproject ziet als voornaamste discussiepunt of de pilot wel innovatief is, omdat er in Nederland al decennia zand voor de kust gelegd wordt. Bovendien voert de beheerder als argument tegen een zandige oplossing ook het esthetische argument aan dat de dijk nu eenmaal een gevestigd landschap vormt en daarom een zandige oplossing niet op zijn plaats is. Nu is de dijk natuurlijk een hard element in een zandig systeem waardoor er eerder argumenten zijn voor de stelling dat de dijk misplaatst is en dat mogelijkheden om deze 'indringer' beter in het bestaande systeem in te passen het overwegen waard zijn.

Naast de locatiekeuze, was de beheerder ook onaangenaam verrast door de late procesfase waarin de plannen kenbaar gemaakt werden en de ondoorzichtige manier waarop het project georganiseerd was. Dit is een verrassende uitkomst aangezien er binnen de projectorganisatie de overtuiging leeft dat een intensieve interactie gevoerd moet worden met de vergunningverlenende partij. Er is door de projectorganisatie van de pilot vanuit een realisatieperspectief gedacht dat geen bredere blik op verschillende, potentieel relevante partijen mogelijk maakte. Het omgevingsmanagement bij de pilot kan dus eerder reagerend dan anticiperend genoemd worden. Voor een deel is dit verklaarbaar uit de afwezige eisen voor participatieve processen, aan de andere kant is de pilot als een vorm van co-creatie een extreme vorm van participatie door maatschappelijke actoren. Desalniettemin had er bij de ontwikkeling van de plannen meer aandacht kunnen uitgaan naar welke partijen betroffen zijn en welke partijen cruciaal zijn voor het proces.

Voor een deel zijn de genoemde discussies inherent aan een pilot waarin juist kennis opgedaan moet worden over aspecten die nog niet genoeg onderbouwd zijn. Zo was het juist een van de ambities van de pilot om meer duidelijkheid te verkrijgen wat de kosten-baten-balans is van een zandige oplossing in een rustige golfomgeving. De discussie over kosten en baten is dus een discussie die juist na de pilot gevoerd kan worden als er uitkomsten zijn. Wat de locatiekeuze betreft, heeft Ecoshape een goede keus gemaakt, aangezien de hoeveelheid externe potentiële betrokkenen gering is. Op elke andere plek langs het IJsselmeer of Markermeer waren er bewoners of landbouwers geweest die het proces complexer hadden gemaakt. De discussie over de betrekking van cruciale partijen in het proces lijkt niet aangegaan te zijn.

De discussies hebben uiteindelijk weinig invloed gehad op de besluitvorming aangezien het niet om een keus ging tussen meerdere oplossingen. Het ging om het testen van één specifieke oplossing waarover nog weinig bekend is. De beheerder gaf aan dat de late betrokkenheid in het proces wel eens een probleem voor de uitvoering had kunnen opleveren. Maar dit is een procedurele discussie en was in een extreem geval op de vraag uitgelopen of de pilot überhaupt zou worden uitgevoerd in plaats van op welke manier de pilot uitgevoerd zou worden.

4.2 Aanbevelingen

- Ook voor projecten waarvoor geen participatie-eisen opgelegd zijn en waarvoor geen milieueffectrapport verplicht is, kan het van voordeel zijn, om een bredere groep actoren mee te nemen in de planning. Dit geldt in het bijzonder voor cruciale partijen zoals de vergunningverlener, toetsers en financier. Door deze actoren aan de voorkant te betrekken, kunnen eventuele plooiën makkelijker glad gestreken worden en kan zo een project tot een wenselijker einde voor elke partij leiden.

- Het karakter van een experiment betreft nu juist het produceren van nieuwe feiten en argumenten in de discussie.
- De dijk is een oplossing van het type 'bouwen in de natuur'. Het feit dat de Markermeer een zandig systeem is, maakt de dijk juist tot een indringer in dat systeem. De natuurlijke processen zullen zich ertegen verzetten. Het 'bouwen met natuur' kan in zo een systeem met de specifieke doelstelling van veiligheid wellicht een beter resultaat leveren.

Hoofdstuk 5

Bibliografie

- Aukes, Ewert J (2014). *Project Hondsbossche & Pettemer Zeewering. Omgevingsmanagement & Participatie*. Tech. rap. Enschede: University of Twente.
- Ecoshape Consortium en Building with Nature (2014). *Ecoshape Consortium*. URL: http://ecoshape.nl/nl_NL.
- Van den Hoek, Ronald E (2013). *Case study rapport Veiligheidsbuffer Oesterdam.Domein 'Gebruik en Participatie'*. Tech. rap. Enschede: University of Twente.

Bijlage: Interview leidraad

In de interviews voor de pilot voorlandoplossing Houtribdijk ook altijd de relatie met het project versterking Houtribdijk uitzoeken.

1. Ervaring en mening

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

2. Verwachtingen over het project

- Hoe kwam het experiment pilot voorlandoplossing Houtribdijk tot stand?
- Wat is de rol van de pilot voorlandoplossing Houtribdijk in het grote versterkingsproject vanuit administratief oogpunt?
- Wat is/was uw functie en taak binnen het project?
- Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende stakeholders verdeelt bij dit project?
- Hoe beperkend of verruimend is/was de bouwopdracht voor het overkoepelende project in de keuze van het type oplossing?
- Hoe is binnen deze opdracht de ruimte ontstaan voor de pilot?
- Wat waren uw eerste algemene verwachtingen wat betreft het project en de werkzaamheden?
- Welk algemeen beeld over de pilot voorlandoplossing Houtribdijk draagt u uit?
- Wat is volgens u de invloed van dit pilotproject op het grotere project versterking Houtribdijk?
- Wat wordt er met de uitkomsten van de pilot gedaan?

3. Belangrijkste discussiepunten

- Wat waren/zijn volgens u de belangrijkste discussiepunten met betrekking tot kosten en baten binnen het project?
- Welke verschillende standpunten met betrekking tot kosten en baten hebt u bij anderen waargenomen?
- Op welke manier bent u en zijn anderen met de genoemde meningsverschillen omgegaan?
- Wat is uw huidige standpunt wat betreft de genoemde meningsverschillen?

4. Samenwerking en participatie

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