

Waterschap Brabantse Delta
De heer Van Stokkom
Bouvignelaan 5
4836 AA Breda

Visiting addresses

Burgemeester Oudlaan 50 | Room T11-11 | Rotterdam
Marconistraat 16 | 11th floor | Rotterdam

Postal address

P.O. Box 1738 | 3000 DR Rotterdam
The Netherlands

M +31 (0)6 209 733 06

M +31 (0)6 430 808 75

E info@gouverneur.nl

W www.gouverneur.nl

KvK 24.25.71.37

BTW NL-8047.35.529.B.03

IBAN NL34ABNA0421626550

Datum: 3 november 2017

Betref: Uitkomsten evaluatie participatieproces dijkversterking Geertruidenberg en Amertak

Bijlagen: 1. Respondentenlijst

Geachte heer Van Stokkom,

Met genoegen bieden wij u de uitkomsten van de evaluatie naar het participatieproces (en de communicatie over de gemaakte afwegingen) van de dijkversterking Geertruidenberg en Amertak aan. Wij danken u voor de opdracht en het in ons getoonde vertrouwen.

Inleiding en vraagstelling

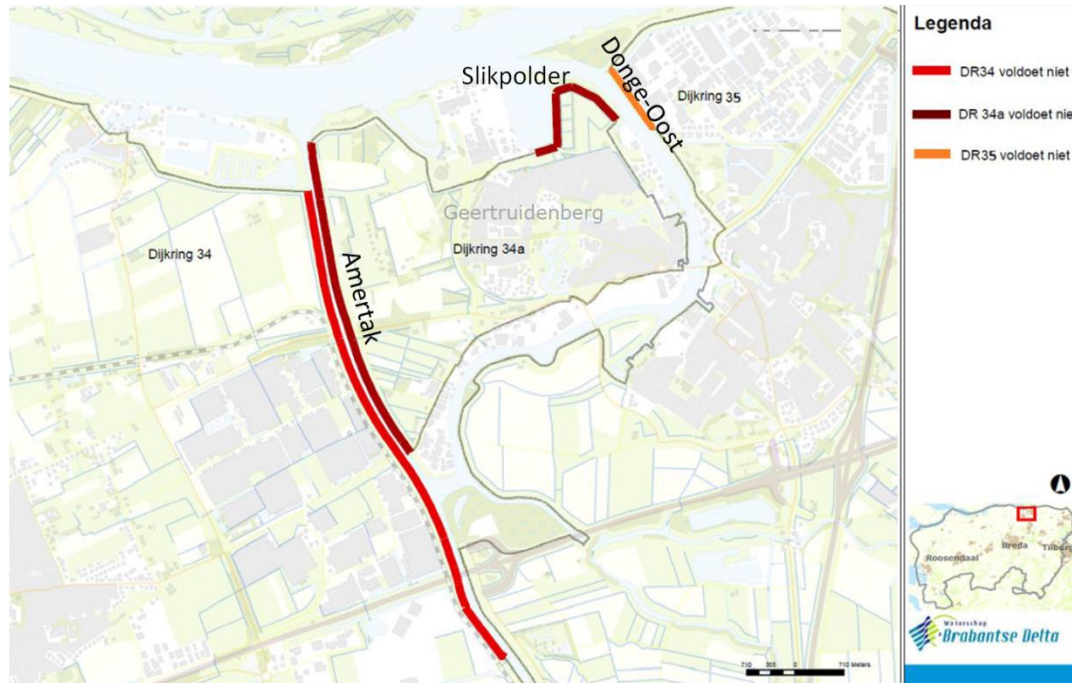
Het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta heeft op verzoek van en aan het algemeen bestuur de toezegging gedaan het participatieproces van het project dijkversterking Geertruidenberg-Amertak te evalueren en lessen mee te nemen in toekomstige projecten. Deze rapportage geeft invulling aan deze toezegging. GovernEUR (als onderdeel van de Erasmus universiteit Rotterdam) is als onafhankelijk opdrachtnemer gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Daarbij stond de volgende vraagstelling centraal:

Wat kan waterschap Brabantse Delta leren van de gemaakte afwegingen in het participatieproces van het project dijkversterking Geertruidenberg en Amertak en het verloop hiervan voor de aanpak van andere participatieve projecten?

Deze hoofdvraag is uiteengelegd in vier deelvragen:

1. Welke afwegingen zijn er in het project gemaakt over: het niveau en de aanpak van participatie, bestuurlijke afwegingscriteria en hun onderlinge weging?
2. Hoe is er over deze afwegingen gecommuniceerd (intern en extern)?
3. Welke verwachtingen hebben deze afwegingen gewekt en hoe is daar door waterschap Brabantse Delta mee omgegaan?
4. Welke aanbevelingen (inhoudelijk en procesmatig en organisatorisch) kunnen worden gedaan voor andere (lopende en toekomstige) participatieve projecten?

De evaluatie heeft betrekking op de eerste fase van het dijkversterkingsproject (februari 2015 t/m augustus 2017) waarin waterschap Brabantse Delta heeft toegewerkt naar de keuze van een voorkeursalternatief en heeft zowel betrekking op de Slikpolder, Donge-Oost als de Amertak (3 deelgebieden, zie ook figuur 1).



Figuur 1 kaart projectgebied

Aanpak

Ons onderzoek bestond uit een drietal stappen die hieronder verder worden uitgelegd:

1. Documentenanalyse

In de eerste plaats heeft een uitgebreide documentenanalyse plaatsgevonden. Deze documenten betreffen projectdocumenten, verslagen van stuurgroepen, klankbordgroepen, informatieavonden, alsook e-mailwisselingen en door respondenten aangereikte stukken. Deze documenten hebben ons een algemeen beeld verschaft van het verloop van het proces en de daarin genomen stappen. Dit beeld is verfijnd en gevalideerd in de interviews.

2. Interviews

De tweede stap in het onderzoek betrof de interviews met leden van het dagelijks bestuur, het ambtelijk projectteam, leden van de bestuurlijke stuurgroep, leden van de klankbordgroepen en overige respondenten. Mogelijke respondenten zijn door waterschap Brabantse Delta aangedragen. Wij hebben de uiteindelijke selectie van respondenten gemaakt (zie bijlage). In totaal hebben er 22 interviews plaatsgevonden.

3. Validatie en rapportage

Verslagen van de interviews zijn ter controle teruggelegd bij de respondenten. De interviews, verslagen en de documentatie zijn als basis gebruikt bij het schrijven van het concept onderzoeksrapport. Het concept rapport (exclusief conclusies, aanbevelingen en lessen) is besproken in een gezamenlijke reflectiesessie op 31 oktober. Uitkomsten van deze sessie zijn door de onderzoekers verwerkt in het eindrapport en aangevuld met de conclusies, leerpunten en aanbevelingen.

De Resultaten

De resultaten van de evaluatie worden gepresenteerd aan de hand van een chronologische reconstructie van het participatie- en besluitvormingsproces, inclusief de communicatie daarover. Hierna volgt een duiding. We kunnen een drietal rondes in dit proces onderscheiden. De eerste ronde betreft de **voorbereidingsronde**. Hierin werkt waterschap Brabantse Delta voornamelijk intern aan het voorbereiden van het planproces en discussieert het ook intern over de te voeren participatiestrategie. Deze ronde duurt van februari 2015 tot eind 2015. De tweede ronde duurt ruim een jaar, tot begin 2017. Deze **verdiepingsronde** wordt gekenmerkt door een intensief proces waarbij op tal van momenten met de omgeving wordt gesproken over de mogelijke voorkeursalternatieven. De derde ronde, vanaf begin 2017 is te benoemen als de **conclusieronde**, maar deze ronde krijgt een eigen dynamiek als de beslisprocessen van de gemeente Geertruidenberg en het waterschap Brabantse Delta een eigen wending krijgen.

Ronde 1: De voorbereidingsronde (februari 2015-december 2015)

Deze ronde start formeel op 25 februari 2015 met een besluit van het algemeen bestuur om een uitvoeringskrediet van €4.000.000,- beschikbaar te stellen voor de verkenningsfase van het project dijkversterking 14A Geertruidenberg en Amertak. In dezelfde vergadering wordt, gezien de gevoelde waterveiligheidsurgentie, een motie aangenomen om de versnellingsmogelijkheden van dit project te verkennen. Daarmee krijgt het project een aangescherpte duidelijke focus mee: een spoedige realisatie van een veilige dijk voor de eerder genoemde trajecten. Het project is voor waterschap Brabantse Delta de eerste verkenning die loopt onder het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Eveneens in februari 2015 ligt ook het plan van aanpak op tafel. Daarin wordt het belang van participatie en draagvlak benadrukt. Zo staat op pagina 15 het volgende beschreven:

“Solide draagvlak: Overheden, belangenbehartigers, burgers en bedrijven worden betrokken bij de keuze voor het voorkeursalternatief. De sfeer is uitnodigend: kom met ideeën en meekoppelkansen. Er is ruimte voor discussie. De keuze voor het voorkeursalternatief en de onderliggende stappen op weg zijn transparant. Het voorkeursalternatief dat uiteindelijk wordt vastgesteld, levert geen (onaangename) verrassingen op en kent een breed draagvlak.”

Dit streven wordt nader onderstreept getuige het volgende citaat uit de adviesnota behorende bij de kredietaanvraag: *“Door invulling te geven aan de verkenningsfase bereiken we een gedragen voorkeursalternatief voor de te versterken dijktrajecten.”*

Opvallend is ook de aandacht die aan omgevingsmanagement wordt gegeven in het plan van aanpak. Zo stelt men dat het communicatieplan voor het gebiedsproces met de omgeving wordt opgesteld en dat bij de uitvoering via allerlei kanalen met de omgeving zal worden gecommuniceerd. Ook wordt voorgesteld dat bij mijlpalen in het project een informatieavond zal worden georganiseerd in samenwerking met de betrokken gemeenten. In het in augustus 2015 gepubliceerde communicatieplan wordt deze overall ambitie als volgt verwoord:

“Waterschap Brabantse Delta wil de uit te voeren maatregelen zo goed mogelijk aan laten sluiten aan hun wensen.”

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma typeert de voorgestelde benadering als een verkenning met een brede insteek met oog voor meekoppelkansen. Zij omarmt deze aanpak waarbij het aandacht vraagt voor een slimme fasering. *“Vooral voor de Slikpolder en het hoogteprobleem bij de monding van de Donge nodigen uit om vroegtijdig te starten met een integraal ontwerpproces met aandacht voor meekoppelkansen.”*

Ook worden in het plan van aanpak de stappen gedefinieerd met betrekking tot de vraag hoe tot het voorkeursalternatief te komen:



1. In de eerste plaats dient er een memo voorkeursalternatief te worden opgesteld, die door het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta wordt vastgesteld;
2. De klankbordgroep bespreekt het geaccordeerde concept voorkeursalternatief;
3. Op basis van de resultaten van de klankbordgroep wordt het concept voorkeursalternatief definitief gemaakt;
4. Het dagelijks bestuur beslist vervolgens formeel over het voorkeursalternatief.

De voorbereidingsronde staat voornamelijk in het teken van het opzetten van het project zoals het samenstellen van het projectteam, de oprichting van ambtelijke begeleidingsgroep, het opstellen van de planning en de omschrijving van de op te leveren producten evenals het uitvoeren van de meeste inhoudelijke onderzoeken en de eerste gesprekken met mogelijke stakeholders. In deze ronde wordt ook de keuze gemaakt voor een productgerichte benadering om daarmee te voldoen aan de gewenste tempo van de verkenning. Een belangrijk product is de notitie meekoppelkansen. Er wordt bewust gekozen voor een aanpak waarbij stakeholders op een vroeg moment hun wensen en ideeën in relatie tot de dijk kunnen uiten. Daarmee ligt ook de keuze voor de gewenste participatieaanpak op tafel. Uiteindelijk wordt besloten dat meekoppelkansen gedurende de gehele verkenningsfase kunnen worden ingediend.

Bij aanvang van het project is er nog geen duidelijk participatiebeleid voor dijkversterkingen. Wel wordt het project direct bestempeld als belangrijk in termen van participatie. In overleg met het dagelijks bestuur wordt voor de trede meedenken gekozen op de participatieladder. Dit wordt ook wel aangeduid als adviseren. In het communicatieplan zien we per stakeholder het onderscheid tussen mee-weten, mee-denken en mee-werken waarbij het bepalen strikt was voorbehouden aan waterschap Brabantse Delta. Waterschap Brabantse Delta kiest nadrukkelijk om in de verkenningsfase te sturen op de communicatiedoelen meebeslissen en meewerken *“om zo te komen tot begrip, draagvlak en een breed gedragen voorkeursalternatief”*. Met klankbordgroepen per dijktraject en een bestuurlijke stuurgroep wordt de participatie concreet vormgegeven. Zowel de klankbordgroepen als de bestuurlijke stuurgroep krijgen de taak te adviseren. Zo is over de bestuurlijke stuurgroep het volgende te lezen: *“De bestuurlijke stuurgroep zal fungeren als adviesorgaan richting het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta. De bestuurlijke stuurgroep zal in ieder geval om advies worden gevraagd bij de vaststelling van de kansrijke alternatieven en bij het vaststellen van het voorkeursalternatief”*. Het dagelijks bestuur stuurt in deze ronde nadrukkelijk op een open planproces. De inhoud moet uit het proces met stakeholders uit het gebied komen.

In deze ronde neemt waterschap Brabantse Delta de beslissing om een extern bureau in de lead te zetten om de verkenningsfase te trekken. De bestuurlijke stuurgroep komt op 10 september 2015 voor het eerst bijeen. Op 24 september 2015 wordt een eerste informatieavond gehouden voor belangenverenigingen waarbij voornamelijk de cultuurhistorie van het gebied centraal staat. In deze bijeenkomst stellen aanwezigen de vraag waarom bewoners niet zijn uitgenodigd, maar dat was volgens de projectleiding op dat moment en gezien de thematiek van de avond nog niet aan de orde. Op 1 december 2015 vindt de eerste informatiebijeenkomst plaats voor direct betrokkenen en belanghebbenden. In deze bijeenkomst geeft waterschap Brabantse Delta toelichting op het project, de projectplanning en –aanpak en stelt ze de vraag wie nauwer betrokken wil worden middels deelname aan een van de klankbordgroepen. Geïnteresseerden kunnen zich nog op dezelfde avond daarvoor opgeven. Ook roept waterschap Brabantse Delta de deelnemers van deze avond om meekoppelkansen in te dienen.

Ronde 2: de verdiepingsronde (januari 2016-december 2016)

Op 16 februari 2016 wordt de formele uitvraag gedaan voor het opstellen van een ‘gedragen voorkeursalternatief’ en MER. Na een uitgebreide selectie komt bureau TAUW als meest geschikte partij naar voren. TAUW start na gunning in april met de kennismaking in het gebied. Dat gebeurt door 1 op 1 gesprekken met stakeholders (niet de omwonenden) waarbij ook de omgevingsmanager van waterschap Brabantse Delta zeer nauw betrokken is. Door waterschap Brabantse Delta wordt in april gewerkt aan de ‘strategie afweging meekoppelkansen’. Hieruit komt

uiteindelijk naar vormen dat meekoppelkansen tot het einde van de verkenningsfase kunnen worden aangedragen. Vanwege de invloed van op de variantenafweging wordt door TAUW opgeroepen de meekoppelkansen zo snel als mogelijk in te brengen. Ook wordt de aanpak met 2 klankbordgroepen (1 voor de Amertak en 1 voor de Donge/Slikpolder) verder ingevuld. Samenstelling van deze klankbordgroepen vindt plaats door bureau TAUW in samenspraak met waterschap Brabantse Delta op basis van in het verleden geuite betrokkenheid van stakeholders en de uitnodiging zoals gedaan in de informatiebijeenkomst eind 2015. In het begin van de verdiepingsronde worden tal van onderzoeken (o.a. grondmechanisch) opgeleverd met als doel om de mogelijke alternatieven te onderzoeken. In de begin periode is er veel aandacht voor het alternatief 'mechanisch keermiddel' bij de monding van de Donge, maar dat valt uiteindelijk af omdat er op dat moment onvoldoende sturingsinformatie beschikbaar is. Begin 2016 stelt het dagelijks bestuur de participatieaanpak *à la Brabantse Delta* vast, waarmee waterschap Brabantse Delta zichzelf houvast geeft om participatieprocessen nader vorm te geven.

Eind juni vindt er tweede informatieavond plaats voor omwonenden met als thema de veiligheidsanalyse. De eerste klankbordgroep vindt plaats op 18 juli (Donge/Slikpolder), op 19 juli vindt de eerste klankbordgroep voor de Amertak plaats. Deelnemers maken kennis met elkaar en krijgen uitleg over het project. Ook wordt een start gemaakt met de verkenning van meekoppelkansen door de organisatie van een informele fietstocht (Amertak) en wandeltocht (Donge/Slikpolder). In totaal komen gedurende de verkenningsperiode de klankbordgroepen voor de Amertak voor de Donge/Slikpolder vier keer bijeen. Tijdens de klankbordgroepen presenteert bureau TAUW de voortgang van het project en krijgen de deelnemers gelegenheid om hun inbreng te geven. Op 22 november 2016 vindt de tweede klankbordgroep plaats voor de Amertak en op 24 november voor de Donge/Slikpolder. Hierin wordt bekendgemaakt dat de oplossing dynamische keermiddelen niet meer kansrijk is. Ook wordt er intensief gesproken over de alternatieven dijkteruglegging en dijkversterking en de Nota Reikwijdte en Detailniveau.

In het najaar van 2016 wordt duidelijk dat de gemeente met betrekking tot de Slikpolder ambities heeft in termen van natuurontwikkeling (oa. via het programma Dongeoevers), al zijn deze ambities op dat moment nog niet concreet. De klankbordgroep Donge/Slikpolder uit haar zorgen over de grondwaterdruk (vraagt om peilbuizen) en het verminderde uitzicht bij eventuele dijkteruglegging. Een aantal leden van deze klankbordgroep vindt dat hun inhoudelijke vragen onvoldoende wordt beantwoord en roepen TAUW en het projectteam op meer inzicht te verschaffen. De klankbordgroep Amertak praat intensief over mogelijke meekoppelkansen (o.a. het tegengaan van kwelwater en aanleg van vissteigers).

Op 15 november 2016 besluit het Dagelijks Bestuur de optie dynamische keermiddelen niet langer bij deze dijkversterking mee te nemen. Op 15 december 2016 is er een derde informatieavond plaats voor alle geïnteresseerden waarin de Nota Reikwijdte en Detailniveau en de voortgang van het project wordt besproken. In de bestuurlijke Stuurgroep van 14 december 2016 wordt de notitie meekoppelkansen behandeld en wordt positief geadviseerd over de nota kansrijke alternatieven. Er wordt nog eens benadrukt dat meekoppelkansen in iedere fase van het project meegenomen moeten kunnen worden. Het project loopt dan nog steeds geheel volgens planning.

Ronde 3: de conclusieronde [van januari 2017 tot augustus 2017]

Vanaf begin 2017 staat het project in het teken van het toewerken naar de voorkeursalternatieven en het milieueffectenrapport dat er conform planning in april 2017 moet liggen. Door TAUW wordt in deze periode stevige druk op de planning ervaren. Vooral in relatie tot de doelstelling 'gedragen voorkeursalternatief' in relatie tot de Slikpolder. Het voorstel van TAUW om de planning wat te verruimen, om zo in te kunnen gaan op de vragen vanuit de omgeving, wordt door waterschap Brabantse Delta (mede gelet op de in 2015 aangenomen motie tot versnelling in het Algemeen Bestuur) niet gehonoreerd. Op 17 januari 2017 bespreekt de ambtelijke werk- en begeleidingsgroep de kansrijke alternatieven. Op 24 januari 2017 stelt het dagelijks bestuur de notitie kansrijke alternatieven vast waarmee de alternatieven verder worden getrechterd. Op 24 januari en 26 januari 2017 worden de kansrijke alternatieven in de klankbordgroepen besproken. TAUW start in deze periode met het maken van de eindproducten zoals het

opstellen van het concept MER. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau ligt bij de provincie ter inzage. Op basis van de in de notitie Reikwijdte en Detailniveau geformuleerde criteria vindt in februari en maart door TAUW de beoordeling plaats van de nog voorliggende alternatieven. Ook vindt er nog aanvullend onderzoek plaats op door de omgeving geuite zorgpunten (zoals onder andere grondwaterproblematiek).

Op 14 en 15 maart 2017 komen respectievelijk de klankbordgroep Donge en klankbordgroep Amertak weer bijeen. In deze bijeenkomsten wordt toelichting gegeven op het concept MER en wordt de concept nota voorkeursalternatief besproken. Beide stukken zijn op dat moment niet openbaar. Wel worden de Voorkeursalternatief-criteria en de MER-thema's puntsgewijs doorgenomen. Uit de beoordeling van de alternatieven blijkt dat er voor de Amertak een duidelijk voorkeursalternatief naar voren komt. Voor de Slikpolder scoren 2 alternatieven op dat moment gelijkwaardig aan elkaar: de dijkversterking en de dijkeruglegging. Bij de milieuaspecten scoort dijkeruglegging beter op enkele veiligheidsaspecten en het aspect natuur. Dijkeruglegging scoort echter slechter op onder meer de aspecten landschap, invloed ruimtebeslag en kabels en leidingen en de effecten voor omwonenden. Omdat de kosten van de beide alternatieven dicht bij elkaar liggen en de milieueffecten geen eenduidig beeld opleveren, geeft de ambtelijke projectleiding aan dat de keuze voor een voorkeursalternatief zal worden gemaakt op basis van de MER, de nota voorkeursalternatief, de kostenafweging en de adviezen van de klankbordgroepen, de ambtelijke werkgroep en de bestuurlijke stuurgroep. Er ontstaat discussie over de verschillende scores op specifieke afwegingscriteria. Die zijn volgens sommige deelnemers aan de klankbordgroep onjuist. Het Waterschap geeft in de klankbordgroep Donge/Slikpolder aan dat voor hen de waterveiligheidsaspecten het meest zwaarwegend zijn en dat de onafhankelijk opgestelde scores wat hun betreft niet ter discussie staan. Vanuit de optiek van waterveiligheid heeft dijkeruglegging voordelen zo stelt de ambtelijke projectleiding. De klankbordgroep Donge/Slikpolder adviseert ondanks de zeer diverse samenstelling (RWE, Madese natuurvrienden, Nieuwenhuizen Scheepsbouw, bewoners) unaniem aan het dagelijks bestuur om de bestaande dijk te versterken middels een constructieve oplossing. Terugkoppeling (van besluitvorming van het waterschap en specifieke vragen over het MER) aan de klankbordgroep wordt toegezegd.

Na deze klankbordgroepen volgt vanuit het project een radiostilte tot aan de informatieavond van 9 mei. Op 19 april staat nog een bestuurlijke stuurgroep gepland waarin de nota voorkeursalternatief en de concept MER zouden worden besproken, maar deze gaat niet door vanwege de vele afmeldingen. Een alternatieve datum vinden blijkt niet mogelijk te zijn en de bevindingen van de individuele deelnemers worden schriftelijk gedeeld. Zo deelt de provincie het waterschap mede een voorkeur te hebben voor de dijkversterking bij de Slikpolder. Wel vindt er bilateraal bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeente Geertruidenberg en het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta waarin argumenten voor beide alternatieven worden uitgewisseld.

Dit overleg tussen waterschap Brabantse Delta en de gemeente Geertruidenberg staat niet op zichzelf. Want ten opzichte van de radiostilte vanuit waterschap Brabantse Delta ontstaat in de gemeente Geertruidenberg juist veel politieke dynamiek. Op 18 januari 2017 organiseert de gemeente zelfstandig, en na aankondiging in de bestuurlijke Stuurgroep van 14 december 2016, een openbare avond om de perspectieven op de Slikpolder bij elkaar te brengen en deze op te nemen in een concept visieschets. Deze visieschets is volgens de gemeente ook nodig in het kader van het programma Dongeoevers. Op deze avond kunnen alle participanten (waaronder waterschap Brabantse Delta) hun plannen en ideeën op de Slikpolder inbrengen. De plannen en ideeën blijken divers (van jachthaven tot natuurgebied). In februari legt de portefeuillehouder van de gemeente Geertruidenberg het verzoek bij de Raad neer om een visie vast te stellen op de Slikpolder om op die manier eenduidig richting waterschap Brabantse Delta te kunnen adviseren. Omdat het voor de dijkversterking (onder andere vanwege de gevraagde meekoppelkansen) van belang is dat de gemeente aangeeft wat hun visie is op het gebied is besluit de gemeente het locatieconcept gelijktijdig te behandelen met het advies op de dijkversterkingsopgave. Op 9 maart 2017 bespreekt de Gemeenteraad in een discussieraad de kwestie in eerste aanleg waarbij voornamelijk wordt gesproken over de mogelijke komst van een jachthaven in de Slikpolder, een idee ingebracht door een lokale ondernemer en politiek gearticuleerd door de fractie van Lokaal + en tevens besproken tijdens de openbare avond op 18 januari 2017. Op 30 maart 2017 bespreekt de Gemeenteraad van



Geertruidenberg de kwestie opnieuw waarbij het College de Raad voorstelt om het locatieconcept met daarbij twee ontwikkelingsvarianten (1 bij dijkversterking en 1 bij dijkteruglegging) voor Natuurpark Slikpolder vast te stellen en het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta te adviseren te kiezen voor een dijkversterking van de bestaande dijk met zo min mogelijk ruimtebeslag. In deze vergadering dienen de mogelijke voorstanders (Lokaal+ m.u.v. het fractielid Jan Slenders wegens zijn betrokkenheid als ab-lid en partijgenoot van de portefeuillehouder van waterschap Brabantse Delta, VVD, Keerpunt 74) van een dijkverlegging een wijzigingsvoorstel in om een ondernemer 2 jaar lang de mogelijkheid te geven te onderzoeken of een jachthaven met 40 recreatiewoningen haalbaar is. In de vergadering wordt door de SP-fractie voorgesteld het besluit uit te stellen wegens de afwezigheid van diverse Raadsleden. Een meerderheid van de raad steunt dit voorstel. Op 6 april komt de Gemeenteraad opnieuw bijeen. Uiteindelijk besluit de Raad met grote meerderheid te kiezen voor de Slikpolder als natuurgebied met extensieve recreatie (wat mogelijk is bij beide voorliggende dijkvarianten) en waterschap Brabantse Delta te adviseren te kiezen voor dijkversterking met zo min mogelijk ruimtebeslag (om daarmee het huidige gebruik van de polder niet te belemmeren). De overige dijktrajecten zijn geen onderwerp van discussie geweest. Op social media wordt er in deze periode veel over het project gediscussieerd. Het waterschap Brabantse Delta roert zich niet op deze nieuwe media.

Ondertussen is de voorbereiding voor de besluitvorming van de te kiezen voorkeursvarianten bij waterschap Brabantse Delta in volle gang. Omdat beide alternatieven voor de Slikpolder gelijkwaardig (zie bespreking klankbordgroep Donge/Slikpolder) lijken te scoren (tot half maart in de optiek van waterschap Brabantse Delta ook qua draagvlak) behandelt het dagelijks bestuur op 4 april een notitie waarin de afwegingscriteria aan de orde komen en hun onderlinge weging. In deze notitie staat:

“Gelet op onderstaande wordt het dagelijks bestuur geadviseerd om voor de afweging van alternatieven betreffende de dijkversterking in de Slikpolder:

- *in geval van een duidelijk scoreverschil tussen de twee alternatieven (in de milieueffectrapportage en de Nota Voorkeursalternatief), te kiezen voor het alternatief met de beste score;*
- *bij gelijkwaardige alternatieven het aspect ‘veiligheid’ te laten prevaleren boven de andere criteria en daarmee het voorkeursalternatief (VKA) te kiezen welke de hoogste bijdrage aan de veiligheid genereert.”*

Waterschap Brabantse Delta kiest er dus voor bij gelijkheid van alternatieven het aspect veiligheid te laten prevaleren. Na vaststelling van deze notitie wordt deze niet actief gedeeld met de participanten (stuk komt alleen op besluitenlijst van het dagelijks bestuur), terwijl in dezelfde notitie door het ambtelijk apparaat wordt gewaarschuwd voor het volgende risico:

“Door veiligheid zwaarder te laten wegen dan andere criteria kan in de volgende fase de besluitvorming rond het vaststellen van het projectplan vertraging opleveren. Dit als gevolg van verminderd draagvlak voor het voorkeursalternatief.”

Het ambtelijke projectteam en TAUW werken intussen verder aan de nota voorkeursalternatieven. Het directieteam bespreekt deze adviesnota (met daarin een vergelijking van de twee mogelijke voorkeursalternatieven voor de Slikpolder). Beide alternatieven blijken te voldoen aan de vigerende waterveiligheidsnormen waarbij dijkverlegging voor de lange termijn als nog veiliger wordt beschouwd en tot een kostenbesparing van 4 miljoen euro zou kunnen leiden over een termijn van 100 jaar maar geen/minder draagvlak heeft in de omgeving. De alternatieven zijn derhalve voor het ambtelijk projectteam en TAUW niet langer gelijkwaardig. Het directieteam neemt het advies van de ambtelijke projectorganisatie over en stelt het dagelijks bestuur voor de bestaande dijk te versterken op de huidige locatie. Voor de trajecten langs de Amertak en de Donge-Oost wordt voorgesteld de voorkeursalternatieven over te nemen.



In verband met de op dat moment nog mogelijke alternatieven voor de Slikpolder, de gevoeligheid daaromtrent in relatie tot het doorlopen participatietraject en de lange radiostilte vanuit de projectorganisatie besluit waterschap Brabantse Delta op 9 mei een extra informatieavond te organiseren waarbij ook de portefeuillehouder als toehoorder aanwezig is. In deze bijeenkomst worden de twee overgebleven alternatieven voor de Slikpolder gepresenteerd en wordt aan de hand van stellingen gediscussieerd over de rol van de Gemeenteraad in de uiteindelijke besluitvorming van waterschap Brabantse Delta, burgerparticipatie en een aantal inhoudelijke thema's. De aanwezigen vinden dat de beslissing van de Gemeenteraad van invloed zou moeten zijn op het besluit dat waterschap Brabantse Delta gaat nemen. De ambtelijk projectleider licht aan het einde van de avond toe dat er nog geen besluit is genomen en dat participatie en veiligheid belangrijke items zijn bij uiteindelijke besluitvorming. Het is voor de aanwezigen dan niet duidelijk dat veiligheid een zwaardere weging zou kunnen krijgen bij gelijkwaardigheid van alternatieven.

Deze bijeenkomst sterkt de portefeuillehouder van waterschap Brabantse Delta echter in zijn overtuiging dat dijkteruglegging de meest verstandige keuze is (anders dan het ambtelijk advies en het resultaat van de doorlopen participatie). Dat verwoordt hij in een memo die hij zelfstandig inbrengt in vergadering van het dagelijks bestuur op 16 mei 2017. In deze vergadering besluit het dagelijks bestuur het advies van het directieteam/ambtelijke projectorganisatie voor de Slikpolder niet over te nemen en kiest het voor dijkverlegging. Wegens de gevoeligheid van het besluit, gaat het dagelijks bestuur nog dezelfde middag bij het College van burgemeester en wethouders van Geertruidenberg langs om het besluit toe te lichten en besluit het eveneens alle stukken (inclusief memo portefeuillehouder) online te zetten. In deze bespreking komt het afwijkend ambtelijk advies en de memo van de portefeuillehouder niet aan de orde.

Op 22 mei 2017 vindt een informatieavond plaats in het gebied om het besluit tot dijkteruglegging mede te delen. De portefeuillehouder is zelf niet aanwezig tijdens deze avond. De aanwezigen uiten hun ongenoegen over de handelwijze en de gemaakte afwegingen van waterschap Brabantse Delta. Zij vinden dat er niet inhoudelijk op de gemaakte afweging wordt ingegaan en dat er op deze manier geen verantwoording plaats vindt van het genomen besluit. Op 24 mei 2017 vergadert de Gemeenteraad van Geertruidenberg wederom. De Raad is zeer ontstemd over de gang van zaken, maar een motie van de SP om alle middelen in te zetten om de dijkteruglegging tegen te houden wordt verworpen. Wel wordt een motie om aan te dringen op een interpellatiedebat in het algemeen bestuur aangenomen. Op 14 juni vindt de bespreking en verantwoording van het genomen besluit plaats in het algemeen bestuur van waterschap Brabantse Delta. Een motie (ingediend door de oppositie) waarin wordt opgeroepen tot heroverweging van het besluit, wordt niet aangenomen. Een meerderheid van de ab-leden staat achter het genomen besluit, maar stelt vragen over de wijze van communicatie bij de gemaakte afwegingen en het besluit. In de zomer worden diverse brieven (resp. 6 juni, 20 juni, 19 september) aan waterschap Brabantse Delta gestuurd (o.a. bewoners, de gemeente Geertruidenberg en de provincie Noord-Brabant) waarbij wordt opgeroepen het genomen besluit te heroverwegen en ook (door de provincie) op de procesrisico's wordt gewezen. Waterschap Brabantse Delta reageert vooral procesmatig op deze brieven. Inhoudelijke zorgen worden door deze briefwisseling niet weggenomen. Ook dient een inwoner van Geertruidenberg WOB-verzoeken in bij waterschap Brabantse Delta en het Hoogwaterbeschermingsprogramma en vindt er nog een bestuurlijk overleg plaats op 27 juni tussen waterschap Brabantse Delta, de gemeente Geertruidenberg en de provincie Noord-Brabant om over de ontstane situatie in het project te praten. Voor waterschap Brabantse Delta staat echter het genomen besluit vast. Op 7 september komt de bestuurlijke stuurgroep op verzoek van de deelnemende gemeenten bijeen. In deze bijeenkomst wordt de besluitvorming en het participatieproces zoals gevoerd door waterschap Brabantse Delta kritisch geëvalueerd.

Tabel 1 Samenvatting belangrijke momenten conclusieronde

Belangrijke momenten	Proces waterschap Brabantse Delta	Proces gemeente
18 januari 2017		Openbare avond perspectieven Slikpolder
24 januari 2017	DB stelt notitie kansrijke alternatieven vast	
24+26 januari 2017	Bespreking kansrijke alternatieven in klankbordgroepen	
14 februari 2017		Collegebesluit Raadsvoorstel Geertruidenberg
9 maart 2017		Discussieraad Geertruidenberg
14+15 maart 2017	Bespreking concept MER en nota voorkeursalternatieven in klankbordgroepen	
30 maart 2017		Uitstel Raadsbesluit in besluitvormende raad Geertruidenberg
4 april 2017	DB-besluit notitie afwegingskader	
6 april 2017		Raadsbesluit Slikpolder Geertruidenberg
19 april 2017	Bestuurlijke stuurgroep gaat niet door	
9 mei 2017	Informatieavond kansrijke alternatieven	
16 mei 2017	DB-besluit voorkeursalternatieven	
22 mei 2017	Informatieavond keuze voorkeursalternatieven in Geertruidenberg	
24 mei 2017		Raadsvergadering Geertruidenberg
14 juni 2017	AB-vergadering over DB-besluit	
27 juni 2017	Bestuurlijk overleg waterschap Brabantse Delta, provincie, gemeente	Bestuurlijk overleg waterschap Brabantse Delta, provincie, gemeente
7 september 2017	Evaluatie proces in bestuurlijke stuurgroep	

Duiding van het feitelijke participatie- en besluitvormingsproces

Deze feitelijke reconstructie kunnen we duiden aan de hand van een aantal observaties die betrekking hebben op het participatieproces, het keuzep proces van waterschap Brabantse Delta en het planproces rondom de Slikpolder van de gemeente Geertruidenberg.

Reflectie op het participatieproces

Kenschets

Vooruitlopend op het eigen beleid ten aanzien van participatie koos waterschap Brabantse Delta bewust voor “meedenken” en “adviseren” in het project Dijkversterking 14A Geertruidenberg en Amertak. Alle respondenten benadrukken dat hier zeker van ambtelijke zijde professioneel invulling aan gegeven is. De communicatie was (tot aan het moment van feitelijke besluitvorming) open en uitnodigend. Participatie werd vanuit het projectteam uiterst serieus genomen. Enkele lokale belanghouders vinden wel dat er te weinig gelegenheid was om inhoud, feiten en

belangen voldoende uit te diepen. Door het projectteam is telkens aangegeven dat het bestuur van waterschap Brabantse Delta de uiteindelijke keuze moest maken. Er was dus duidelijkheid over de formele rollen en bevoegdheden. Ook het bestuur heeft laten zien participatie belangrijk te vinden gezien de instemming die is gegeven aan de gekozen participatieaanpak, het mogelijk te maken dat meekoppelkansen gedurende het gehele proces konden worden ingediend en de diverse adviezen van de klankbordgroepen en bestuurlijke stuurgroep die zijn opgevolgd gedurende het traject. Data en locaties van informatieavonden zijn afgestemd met de gemeenten.

Inkadering

Wel werd de participatie ingekaderd door het tijdspad waarbinnen de verkenning moest worden afgerond. Het opdrachtnemend bureau (TAUW) ervoer tijdsdruk in het opleveren van de tussen- en eindproducten dat hen naar eigen zeggen belemmerde bij het vormgeven van een optimale participatieaanpak. Daarnaast was de focus sterk op de dijk gericht en niet zozeer op de omgeving of het gebied zoals de inrichting van de Slikpolder of meekoppelkansen in en rond de Amertak (bijv. doorvaarhoogtes en dieptes). Hierdoor zijn niet alle mogelijke ruimtelijke meekoppelkansen actief verkend. Dat was een bewuste keuze vanuit het project.

Waardering

Aan TAUW werd de opdracht gegeven om te komen tot een 'gedragen voorkeursalternatief'. Dit is ook gedeeld met de omgeving. Dit heeft hoge verwachtingen gewerkt over het gewicht van het participatieproces bij de participanten. Deze verwachtingen werden gestaafd door de constructieve aard van het overleg en de diverse malen waarbij het dagelijks bestuur besloot conform de adviezen uit de klankbordgroepen en de bestuurlijke stuurgroep. Men "*had het gevoel met elkaar het traject te doorlopen*". Hierdoor is de verwachting gewekt dat waterschap Brabantse Delta ook bij finale besluitvorming de adviezen uit het participatietraject zou opvolgen. Partijen geven aan dat het in de slotfase van het proces, toen de balans moest worden opgemaakt, lang stil gebleven is aan de zijde van waterschap Brabantse Delta (periode tussen klankbordgroepen 14 en 15 maart en informatieavond op 9 mei). Deze radiostilte ontstond op een cruciaal moment in het proces: juist in deze periode ontstaat er een inhoudelijke tweespalt waarbij de gemeente opteert voor een toekomst van de Slikpolder als bedijkt gebied met natuurlijke inrichting, terwijl de verantwoordelijk dagelijks bestuurder een voorkeur ontwikkelt voor de (in zijn optiek) meest robuuste variant van een dijkverlegging.

Kanttekeningen

We maken drie kanttekeningen bij de brede waardering die er is voor de kwaliteit van het participatieproces. Allereerst is er niet altijd op openstaande punten en vragen uit (bijvoorbeeld) de klankbordgroepen gereageerd (vragen over inhoudelijk onderzoeken zoals concept MER), waardoor inhoudelijke aspecten later opnieuw ter discussie konden worden gesteld. Daarnaast was de opdracht aan het bureau TAUW om een gedragen voorkeursalternatief binnen een zeer kort tijdsbestek op te leveren zonder dat zij grip hadden op te maken bestuurlijke keuzes van waterschap Brabantse Delta en het participatieproces van de gemeente Geertruidenberg. Dat hebben zij als uiterst ambitieus ervaren. Er bleek geen ruimte bij waterschap Brabantse Delta om de planning te verruimen. Tot slot heeft het projectteam geworsteld met de vraag hoe om te gaan met participatie via nieuwe vormen van (sociale) media. Daar is niet actief op ingespeeld, terwijl deze participatievorm een sterk mobiliserend effect heeft.

Reflectie op het keuzeprocess bij waterschap Brabantse Delta

Kenschets

Gedurende de eerste twee rondes van het proces zien we dat het besluitvormingsproces bij waterschap Brabantse Delta synchroon loopt met de adviezen die door de verschillende gremia worden gegeven (oa. ten aanzien de notitie Reikwijdte en Detailniveau, het concept MER en de nota kansrijke alternatieven). In de derde ronde is het wachten op de opdrachtnemer (TAUW) die de opdracht heeft om te komen tot een gedragen voorkeursalternatief. De keuze voor de te hanteren afwegingscriteria, maar vooral ook de wijze waarop deze gewogen en eventueel geprioriteerd zouden

worden bij de keuze van een voorkeursalternatief is aan de voorkant onvoldoende en tijdens het proces niet intensief gedeeld en bediscussieerd. Met name de weging van de verschillende criteria wordt belangrijk als blijkt dat er ten aanzien van de Slikpolder twee gelijkwaardige varianten lijken te bestaan. De prioritering die het dagelijks bestuur op 4 april 2017 aanbrengt, ten faveure van veiligheid, wordt niet gecommuniceerd met stakeholders (zoals de leden van de klankbordgroepen en de bestuurlijke stuurgroep).

Dit gebeurt in exact dezelfde periode waarin de Gemeenteraad van Geertruidenberg een keuze maakt over de toekomst van de Slikpolder. Daar ontstaat op het laatste moment een sterke voorkeur voor de dijkversterking. Duidelijk wordt dat het andere alternatief veel minder draagvlak geniet (dijkteruglegging). Daarmee resulteert er voor alle adviserende gremia nog slechts 1 voorkeursalternatief voor de Slikpolder, de dijkversterking. Daarom wordt het dagelijks bestuur uiteindelijk door het ambtelijk apparaat geadviseerd om dit voorkeursalternatief te kiezen. Er is niet langer sprake meer van gelijke scores van de twee alternatieven.

De verantwoordelijk portefeuillehouder redeneert echter verder in lijn met de gemaakte keuze om uiteindelijk het veiligheidsaspect zwaarder te laten wegen. Hij wordt in zijn gevoelens gestaafd door wat hij hoort op de extra informatieavond van 9 mei 2017 en ziet geen zwaarwegende bezwaren tegen een dijkverlegging. Hij brengt een eigen memo in het dagelijks bestuur in; een werkwijze die betrokkenen kenschetsen als hoogst ongebruikelijk. Op basis daarvan besluit het dagelijks bestuur tot een dijkverlegging. Dit verloop van het interne keuzeprocess (ambtelijk advies en de afwijking daarvan middels memo portefeuillehouder) wordt op dat moment niet gecommuniceerd met de omgeving. Alleen het College van burgemeester en wethouders van Geertruidenberg wordt rechtstreeks geïnformeerd, samen met enkele direct belanghebbenden. Andere belanghebbenden worden op de informatieavond van 22 mei geïnformeerd. De overige partijen uit de stuurgroep moeten het genomen besluit uit de media vernemen. De betrokken participanten in de klankbordgroep Donge/Slikpolder en bestuurlijke stuurgroep voelen zich niet serieus genomen en uiten dit gevoel op diverse manieren. Participatie is voor hen een wassen neus gebleken. Bovendien missen zij de inhoudelijke uitleg waarom juist voor dit alternatief is gekozen. Vooral de memo van de portefeuillehouder valt slecht. Een aantal stakeholders voelt zich geschoffeerd en als onbekwaam weggezet. Zij betwisten de in de memo genoemde informatie (bv. rond het toekomstig onderhoud van de dijk en Slikpolder).

Waardering

Hoewel het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta formeel doet wat zij mag doen, roept zijn handelen bij zijn partners veel vragen op omdat het niet in lijn ligt met de verwachtingen die zijn ontstaan over de status van het participatieproces (zie hiervoor ook de eerder genoemde ambities in het plan van aanpak en communicatieplan) en omdat belanghebbenden ervan uit gingen dat het criterium draagvlak uiteindelijk het verschil zou maken en dus de keuze voor de dijkversterking (voor de Slikpolder) zou zijn. De betrokken partners vinden dat de spelregels tijdens het spel te elfder ure zijn aangepast. Waterschap Brabantse Delta heeft voor sommige afwegingscriteria zwaarder laten wegen dan andere, zonder daarover actief te communiceren.

Het verrassingselement van het DB-besluit wordt nog versterkt door het feit dat de Stuurgroep-vergadering van 16 april op het laatste moment niet doorgaat vanwege het feit dat de meerderheid van de leden zich afmeldt (in de veronderstelling dat de vergadering niet heel spannend meer is). Partijen hadden achteraf dit moment graag benut om het gesprek te voeren over de te maken afweging door waterschap Brabantse Delta. Participanten geven aan dat wanneer zij hadden geweten op welke richting waterschap Brabantse Delta voorsorteerde zij uiteraard hadden opengestaan voor een nieuw te plannen bestuurlijk overleg. De gemeente Geertruidenberg had sowieso behoefte om het genomen Raadsbesluit nader toe te lichten in stuurgroep verband. We constateren dat de in het plan van aanpak geformuleerde stappen hoe te komen tot het voorkeursalternatief uiteindelijk niet zijn gevolgd. De klankbordgroepen (en de bestuurlijke stuurgroep) hebben namelijk niet meer over het geaccordeerde concept voorkeursalternatief gesproken en de resultaten van die (niet plaatsgevonden bespreking) zijn ook niet gebruikt om het concept voorkeursalternatief definitief te maken waarna formele besluitvorming door het dagelijks bestuur kon plaatsvinden.



Reflectie op het planproces rond de Slikpolder in de gemeente Geertruidenberg

Kenschets

Parallel aan het proces om te komen tot de voorkeursalternatieven voert de gemeente Geertruidenberg een eigenstandig besluitvormingsproces om te komen tot een keuze voor de inrichting van de Slikpolder. Dit proces start op 18 januari 2017 met een avond bedoeld om perspectieven bij elkaar te brengen op de Slikpolder om zo een concept visieschets op te kunnen stellen. De ideeën op deze avond zijn zeer divers. Zowel dijkeruglegging als dijkversterking komt bij een aantal participanten in hun plannen sterk naar voren. In februari (Collegebesluit 14 februari) legt de verantwoordelijk portefeuillehouder in Geertruidenberg daarom het verzoek in de Raad neer om een standpunt in te nemen ten aanzien van de gewenste uitwerkrichting voor de Slikpolder. Dit wordt middels een Raadsvoorstel op 9 maart besproken in een discussieraad. Het Raadsvoorstel gaat uit van de Slikpolder als natuurpark dat zowel vanuit de variant dijkversterking als dijkeruglegging kan worden benaderd. Het College stelt de Raad voor te kiezen voor dijkversterking. Besluitvorming vindt plaats in 2 termijnen, op 30 maart en op 6 april. Zoals hierboven beschreven, lijkt de mening van de raad in deze week te kantelen van een kleine meerderheid voor dijkverlegging naar een ruime meerderheid voor dijkversterking al moet daarbij wel de kanttkening worden geplaatst dat er op 30 maart geen stemming heeft plaatsgevonden.

Wanneer we dit proces langs het proces van waterschap Brabantse Delta leggen dan zien we dat het lang onduidelijk blijft voor welk alternatief de gemeente Geertruidenberg zal kiezen met betrekking tot de Slikpolder en op welke gronden ze dat zal doen. Wel zien we al dat op 9 maart (na het collegebesluit van 14 februari) het Raadsvoorstel, waarin wordt gekozen voor de Slikpolder als natuurpark en geadviseerd wordt voor dijkversterking te kiezen, door de Raad wordt besproken. Dit keuzeprocess raakt uiteindelijk sterk gepolitiseerd en leidt tot een spannende politieke week, waarin de stemming lijkt om te slaan van een meerderheid voor dijkverlegging (op basis van een discussie over een mogelijke jachthaven) naar een meerderheid voor dijkversterking. Waterschap Brabantse Delta is niet betrokken bij dit proces, maar is alleen als toehoorder aanwezig. Betrokken ambtenaren van waterschap Brabantse Delta geven aan dat in het Raadsdebat de discussie nauwelijks over de dijk ging maar over de functies die in het gebied nog zouden kunnen blijven en komen. Waterschap Brabantse Delta is echter niet in de gelegenheid om aan het debat bij te dragen en besluit ook niet om de Raad nog separaat te informeren voordat het cruciale debat van 6 april 2017 aanbreekt. Zo neemt de Raad een besluit dat in de ogen van betrokken waterschappers niet alleen over iets gaat wat niet aan de Raad is om over te besluiten, maar ook wat op verkeerde gronden en feiten berust.

Waardering

Als gevolg van het separate besluitvormingsproces in de lokale politiek van Geertruidenberg, wordt pas relatief laat (advies klankbordgroep Donge/Slikpolder 15 maart, Raadsbesluit van 6 april, positie provincie medio april), maar nog ruim voor definitieve besluitvorming door het dagelijks bestuur (16 mei), in het proces duidelijk dat de twee varianten niet gelijk scoren in termen van draagvlak. Daarbij is het belangrijk te vermelden dat waterschap Brabantse Delta zich overvallen voelde door de keuze van de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Geertruidenberg om de Raad in de besluitvorming te betrekken. Dat was niet opgenomen in het oorspronkelijke projectplan, maar vanwege de grote ruimtelijke impact van de dijkverlegging vond de verantwoordelijk wethouder het nodig om de volksvertegenwoordiging hierin een formele rol te geven. Meer in het algemeen leidt de keuze om beide processen parallel aan elkaar te voeren tot het uit elkaar groeien van deze twee. Waterschap Brabantse Delta kan zich niet goed mengen in het lokale debat over de Slikpolder, terwijl het gemeentebestuur tot laat in het proces haar eigen plannen sterk afhankelijk heeft gemaakt van de keuze die waterschap Brabantse Delta nog moest maken (opname van twee mogelijkheden in het Raadsvoorstel). Betrokken waterschappers van waterschap Brabantse Delta vinden dat er in de Raadsdiscussie oneigenlijke (niet op de dijk betrekking hebbende) argumenten werden gebruikt om voor een van de twee overgebleven dijkalternatieven te kiezen.



Conclusies

Lange tijd leek het erop dat het participatieproces rond de dijkverbetering Slikpolder/Dongeloo en Amertak de boeken in zou gaan als een zorgvuldig en geslaagd proces. De waardering was groot, en voor zover het de Amertak betreft is dat nog steeds zo. Hoewel enkele stakeholders het signaal uiten dat er onvoldoende ruimte was voor een inhoudelijke discussie over hun zorgen en een gezamenlijke zoektocht naar gedeelde feiten, overheerst duidelijk het gevoel dat waterschap Brabantse Delta samen met Tauw een goed proces hebben neergezet.

De uiteindelijke keuze van het dagelijks bestuur voor de dijkteruglegging bij de Slikpolder, heeft daarentegen bij zijn partners en de omgeving grote verbazing en ook weerstand opgeroepen. Deelnemers aan het participatieproces rondom de Slikpolder voelen zich niet serieus genomen en als onbekwaam weggezet. Bij vrijwel alle partijen leefde de verwachting dat dit besluit in lijn zou liggen met alle adviezen die gedaan waren. De geuite participatieambitie '*gedragen voorkeursalternatief*' is voor het deelgebied Slikpolder wel gehaald, maar door het afwijkende besluit niet overgenomen door het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta.

De onvrede over dit besluit is dan ook verklaarbaar. Pas laat in het proces (4 april 2017) besloot het dagelijks bestuur zelf een nadere prioritering in de afwegingscriteria voor de twee alternatieven aan te brengen. Hierdoor is een cruciale stap in het besluitvormingsproces geen volwaardig onderdeel meer geweest van het participatieproces. Het waterschap heeft met deze nadere prioritering feitelijk de spelregels tijdens het spel aangepast. Daarbij is de rol en positie van de bestuurlijke stuurgroep onvoldoende benut in de laatste fase van het besluitvormingsproces. Daarnaast voltrekt zich de laatste fase van het proces vrijwel geheel achter gesloten deuren. Pas nadat het cruciale besluit genomen is, worden de bestuurlijke partners en de stakeholders geïnformeerd. Deze werkwijze wijkt sterk af van de openheid in eerdere fasen van het besluitvormingsproces. Daarbij wordt de inhoudelijke verantwoording van het besluit door waterschap Brabantse Delta door vele respondenten als gebrekkig gezien. Ook de houding van de portefeuillehouder draagt niet bij aan een beter begrip.

Voor veel betrokken partijen voelt het dan ook of een gemaakte afspraak niet nagekomen is en er niet naar hen is geluisterd. Waterschap Brabantse Delta is onvoldoende in staat gebleken deze verwachtingen te managen, hoewel de in het participatieproces betrokken stakeholders zich bewust waren van hun formele rol in het proces. De keuzes voor 'meedenken' en 'adviseren' in combinatie met de overall ambitie '*gedragen voorkeursalternatief*' en het verloop van de eerste fase van het participatieproces hebben de verwachting gewerkt dat waterschap Brabantse Delta ook bij finale besluitvorming de adviezen uit het participatietraject zou opvolgen. Die verwachting is niet uitgekomen.

Bij deze conclusies passen twee kanttekeningen.

De gemeente Geertruidenberg en waterschap Brabantse Delta hebben ervoor gekozen een afzonderlijk participatie- en besluitvormingsproces te voeren. Deze processen hadden elk een eigen dynamiek. Het gebrek aan wederzijdse betrokkenheid/coördinatie bij deze processen is van negatieve invloed is geweest op het uiteindelijk genomen besluit van het waterschap voor de Slikpolder.

In de slotfase nam de tijdsdruk op het proces toe. Waar het algemeen bestuur in 2015 vroeg om een versnelling in het proces, ontstaat er in de laatste maanden steeds meer tijdsdruk. De kwaliteit van het gevoerde participatieproces met de omgeving heeft hieronder geleden. We constateren ook dat de in het plan van aanpak geformuleerde stappen hoe te komen tot het voorkeursalternatief uiteindelijk niet zijn gevolgd. En uiteindelijk zijn cruciale stappen van het finale keuzeprocess bij waterschap Brabantse Delta niet meer in interactie met de omgeving vormgegeven. Hoewel dit formeel de eigen verantwoordelijkheid van het waterschap is en deze rolkeuze ook duidelijk is gecommuniceerd, had –juist ook vanwege de inhoudelijke wending die ingezet werd – meer interactie en transparantie hier gemoeten.

De leerpunten en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Wat kan waterschap Brabantse Delta leren van de gemaakte afwegingen in het participatieproces van het project dijkversterking Geertruidenberg en Amertak en het verloop hiervan voor de aanpak van andere participatieve projecten?*

Ter beantwoording van deze vraag presenteren we een negental leerpunten die tevens kunnen dienen als aanbevelingen voor het vormgeven van toekomstige participatieprocessen.

1. Bepaal vroegtijdig als gezamenlijke overheden de optimale scope van het project en voorkom daarbij harde begrenzingen die kunnen leiden tot inhoudelijke conflicten. Ontwikkel vroegtijdig zicht op de gebiedsagenda's van de partners in het gebied om te kunnen komen tot alternatieven die recht doen aan hun wensen. Daarbij kan het nodig zijn de dijkverbetering als gebiedsopgave aan te vliegen met een bredere scope. De daarbij horende meekoppelkansen zullen waarschijnlijk ook meer recht doen aan de in het gebied aanwezig zijnde beelden, kansen en ideeën;
2. Als een dijkverbetering als gebiedsproces wordt opgevat, overweeg dan een gezamenlijk vormgegeven participatieproces, met respect voor de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Dat is ook logisch gezien de invoering van de Omgevingswet waarin integraliteit, samenhang en brede participatie tot kernwaarden zijn verheven;
3. Wees consistent en stuur duidelijk op verwachtingen rondom de gekozen participatieaanpak. Wanneer in het begin van een project/proces wordt gekozen voor een hoge trede op de participatieladder dan wekt dit hoge verwachtingen bij de betrokken stakeholders. Wanneer waterschap Brabantse Delta later in het proces vanwege moverende redenen wenst af te wijken van de inhoud die in het participatieproces is opgeleverd dan vereist dat transparantie en samenspraak op het moment dat dit gebeurt maar ook een overtuigende motivering nadien;
4. Organiseer de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in dit soort processen als een partnerschap waarbij partijen elkaar kunnen versterken en aanvullen. Waterschap Brabantse Delta dient daarbij na oplevering van de resultaten voor continuïteit te zorgen. De opdracht tot oplevering van een '*gedragen voorkeursalternatief*' neerleggen bij de opdrachtnemer veronderstelt dat de opdrachtnemer ook invloed zou moeten hebben op het bestuurlijk besluitvormingsproces. Dat is niet realistisch en zelfs onwenselijk. Een gedragen voorstel voor een voorkeursalternatief is daarentegen een meer realistische ambitie;
5. Organiseer vroegtijdig in het participatieproces een dialoog over de vraag welke criteria gehanteerd zullen worden bij het wegen van alternatieven, alsmede het gewicht dat deze criteria zullen krijgen. Dat voorkomt dat deze weging achteraf als een verrassing wordt ervaren. Maak ook van meet af aan als waterschap Brabantse Delta duidelijk waar de eigen prioriteiten liggen;
6. Tijdsdruk en de kwaliteit/zorgvuldigheid van het participatieproces strijden met elkaar om voorrang. Probeer deze afweging openlijk te maken en wees transparant over de gemaakte keuzen. Bij teveel tijdsdruk is het verstandig het gesprek over deze kaders zowel ambtelijk als bestuurlijk aan te gaan. Zorgvuldigheid zou in zijn algemeenheid boven de planning moeten gaan;
7. Benut bestuurlijke stuurgroepen om als overheden onderling met elkaar het gesprek te voeren over hoe interne beslisprocessen zorgvuldig op elkaar afgestemd kunnen worden;
8. Biedt meer ruimte aan joint fact-finding in participatieprocessen. Dat veronderstelt meer tijd om de dialoog te voeren over lokale kennis en inzichten enerzijds en expertkennis anderzijds en draagt bij aan het uiteindelijke begrip voor de onderbouwing van genomen beslissingen;
9. Overweeg in het uiterste geval het instellen van een bestuurlijke time-out in het dagelijks bestuur wanneer blijkt dat een betrokken portefeuillehouder een keuze wil maken die tegen de uitkomsten van het participatieproces in gaat. Tijdens deze time-out zou het dagelijks bestuur gesprekken aan kunnen gaan met de belangrijkste adviserende organen om zo te komen tot een gedegen afweging.

Tot slot

Wij hopen en vertrouwen er op dat wij onze opdracht naar tevredenheid hebben uitgevoerd en zijn graag bereid een nadere toelichting te geven op de hierboven gepresenteerde uitkomsten.

Met vriendelijke groet,

Opdrachtnemer

Drs. C.W.G.J. van Leeuwen
Projectleider namens GovernEUR

Prof. Dr. M.W. van Leeuwen
Topexpert en academic director GovernEUR

Bijlage 1 Respondentenlijst

Huib Hieltjes	DB-lid waterschap Brabantse Delta
Kees de Jong	DB-lid waterschap Brabantse Delta
Theo Schots	DB-lid waterschap Brabantse delta
Louis v.d. Kallen	DB-lid waterschap Brabantse delta
Arthur Meuleman	Ambtelijk opdrachtgever namens waterschap Brabantse Delta
Klaas Sloots	Projectleider namens waterschap Brabantse Delta
Ad Mureau	Omgevingsmanager namens waterschap Brabantse Delta
Eline Boele	Omgevingsmanager namens waterschap Brabantse Delta
Coen Riemslog	Projectleider namens TAUW
Arjen van der Linde	Omgevingsmanager namens TAUW
Willemijn van Hees	Burgemeester Geertruidenberg
Kevin van Oort	Wethouder Geertruidenberg
Ferdi van Dongen	Belangengroep Slikpolder
Erik Reijven	Belangengroep Slikpolder
Cees van der Made	Belangengroep Slikpolder
Ankie en Arjen Stoop	Madese natuurvrienden
Peter Verwaters	Uilenwerkgroep
Sas Terpstra	Provincie Noord-Brabant
Gerard Hoogenboom	Rijkswaterstaat
Marcel van Schijndel	Voorzitter Koninklijke BLN-Schuttevaer afdeling De Amer
Jan Willem Stoop	Wethouder Drimmelen
Marjan Witte	Wethouder Oosterhout
Ronald van Wanrooij	Nieuwenhuizen Scheepsbouw
Ingrid Klokke	Hoogwaterbeschermingsprogramma