

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Dorpsraad Uitdam

Herstel van vertrouwen in Uitdam

Hans Andersson

december 2021

Hans Andersson

office@hansandersson.nl | 06 - 25 16 75 39

Gebruikte afkortingen

De Alliantie	De Alliantie Markermeerdijken is verantwoordelijk voor de versterking van de Markermeerdijken tussen Hoorn en Amsterdam. Dit is een samenwerking tussen het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en private ondernemingen onder leiding van Boskalis en VolkerWessels.
CHI	College Hoofdingelanden Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Commissie NLG	Commissie Natuur Landbouw en Gezondheid van Provinciale Staten van de provincie Noord-Holland
DC	Deltacommissaris
DKZ	stichting De Kwade Zwaan
DRU	stichting Dorpsraad Uitdam
gemeente	Gemeente Waterland
HHNK	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
HWBP	Hoogwaterbeschermingsprogramma (met nummer voor o.a. relevante kaders/subsidiëring)
(O) PPW	(Ontwerp) Projectplan Waterwet versterking Markermeerdijken
Provincie	Provincie Noord-Holland
RvS	Raad van State
Uitdammers	Bewonersvertegenwoordigers Uitdam voor dit onderzoek (zie par. 2.4)

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Opdracht	4
1.3 Proces	5
2. Aanpak	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Conditie interviews	6
2.3 Actualiteit	7
2.4 Uitdammers	7
2.5 Opbouw rapportage	7
3. Vertrouwen, vertrouwensbreuk en vertrouwenskloof	9
3.1 Waarheidsvinding en (herstel van) vertrouwen als concept	9
3.2 Advies Deltacommissaris als vertrouwenwekkend nieuw startpunt	10
3.3 Beoordeling hoofdmomenten vanaf 2017	11
3.3.1 Inleiding	11
3.3.2. Veiligheidstekort bij Uitdam en Projectplan	12
3.3.3 Bestuursrechter	12
3.3.4 Nieuwe Deltacommissaris	13
3.3.5 Sober en doelmatig	13
3.3.6 Gewekte verwachtingen	14
3.3.7 Kleiwig	14
3.3.8 Voortgang en vertrouwensherstel in een adem	15
4. Betrokken partijen onder de loep	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Deltacommissaris en zijn staf	16
4.3 Gemeente Waterland	17
4.4 Provincie Noord-Holland	18
4.5 Alliantie Markermeerdijken	19
4.6 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK)	22
4.7 Uitdammers	23
5. Conclusies	25
5.1 Groene dijk (momenten uit 2018)	25
5.2 (Ontwerp) Plan Waterweg t/m Raad van State uitspraak in april 2020	25
5.3 Weggerekende berm (1 ^e helft 2020)	26
5.4 Expertmeetings over de kleiwig (2 ^e helft 2020)	26
6. Herstel van vertrouwen: een nieuwe start	28
6.1 Erkenning	28
6.2 Nieuwe start	29
6.3 Inzetten op de Pilot ecologische vergoeding	30
6.4 Tot slot voor vertrouwensherstel	31

7. Reflectie	32
7.1 Inleiding	32
7.2 Vermijdbaar en onvermijdelijk	32
7.3 Suggesties	33

Bijlagen

1 Motie HHNK	35
2 Persbericht	38
3 Geïnterviewde personen	40
4 Vertrek De Kwade Zwaan	43
5 De groene dijk (momenten in 2018 en begin 2019)	46
6 Van (Ontwerp) Plan Waterwet naar Raad van State (2018 t/m 22 april 2020)	50
7 De Weggerekende berm (1 ^e helft 2020)	58
8 De expertmeeting over de kleiwig-oplossing (2 ^e helft 2020)	61
9 Statement Dorpsraad Uitdam d.d. 1 november 2021	66
10 Statement vanuit de Alliantie op 2 november 2021	70
11 Documenten	73

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 12 mei 2021 namen de leden van het College van Hoofdingelanden (CHI) van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) vrijwel unaniem een motie aan over het herstel van vertrouwen in Uitdam m.b.t. de dijkversterking (zie Bijlage 1). Die motie vroeg onafhankelijke externen te laten onderzoeken hoe vertrouwen en imago in HHNK vanuit de inwoners van Uitdam is te herstellen en daarover te rapporteren. In het bijzonder noemt de motie de Stichting Dorpsraad Uitdam (DRU) en de Stichting De Kwade Zwaan (DKZ).

Ter uitvoering van de motie werd er door de dorpsraad van Uitdam (Ineke Hoekstra) en HHNK (Linda van Oostrum, Rob Veenman en Reijer Baas) contact gelegd met Hans Andersson.

Dit contact maakte de weg vrij om samen met Rob van de Lustgraaf te verkennen of een opdracht aan hen ook in de kring van vertegenwoordigers van bewoners van Uitdam op (voldoende) vertrouwen kon rekenen. Op 24 juni 2021 maakten Hans Andersson & Rob van de Lustgraaf kennis met vertegenwoordigers van de Stichting Dorpsraad Uitdam (Jaap Hoekman en Ineke Hoekman-van Hassel), Stichting De Kwade Zwaan (DKZ, Manja Verhorst) en Sayone Daan (ex-DKZ, in verband met haar langdurige betrokkenheid). Van de zijde van HHNK leidde Linda van Oostrum als opdrachtgever het kennismakingsgesprek en nam Marijke Klinkenberg-Mulder in de secretariële rol aan het gesprek deel.

Aan het einde van de gedachtewisseling werd door iedereen uitgesproken, dat er ruimschoots vertrouwen bestond, dat de beide onderzoekers in alle objectiviteit hun werk kunnen en zullen verrichten. Geconstateerd werd tevens, dat de inschakeling van Friso de Zeeuw als onafhankelijk voorzitter, zoals in de motie aangegeven, brede steun genoot.

Afgesproken werd tenslotte, dat de onderzoekers hun opdracht, het proces, de afspraken/aandachtspunten en hun condities in concept zouden formuleren en aan betrokkenen voorleggen. In een definitieve versie van de opdracht is ieders commentaar door het onderzoeksteam verwerkt.

1.2 Opdracht

De inhoudelijke oriëntatie van de opdracht werd gericht op de eerdergenoemde motie van CHI van HHNK, waarin een groot aantal constatering, overwegingen en verzoeken voorkomen. Die gaven sturing aan de bestudering van documenten, interviews met sleutelfiguren, gewenste invalshoeken en beoogde rapportage(s).

Gezien de lange historie van de discussies over dijkversterking in Uitdam (van bewonerszijde soms 14 jaar betrokkenheid, zie ook de feitenrelazen) leek het zowel het onderzoeksteam als de begeleidingscommissie gewenst, dat een zekere focus zou worden aangebracht om het onderzoek “behapbaar” te houden. Na enige discussie bleek, dat nuttige startpunten (inhoudelijk en momenten) voor het onderzoek zijn:

- Rapport van Deltacommissaris W. Kuijken “Maatwerk voor een veilige dijk die past bij het karakter van Uitdam” van 27 juni 2017 (inclusief alle verslagen in dit kader).

- Ingediende Zienswijzen in het kader van Projectplan Waterwet Versterking Markermeerdijken en, in het verlengde hiervan de Nota van Beantwoording Zienswijzen in juli 2018.
- Uitspraak Raad van State 22 april 2020 toegespitst op Uitdam (met inbegrip van alle onderliggende stukken, waarop de uitspraak werd gebaseerd).

De historie ervoor zou natuurlijk wel aan de orde komen als dat voor een beter begrip van de ontwikkelingen na juni 2017 noodzakelijk werd geacht.

1.3 Proces en Communicatie

Proces

Belangrijk als uitkomst is een duidelijk en objectief rapport met de juiste aanbevelingen en gedurende het onderzoek ook een zorgvuldig, vertrouwenwekkend proces, waarin iedereen zich gehoord en op waarde geschat zou weten; en niets onder tafel verdwijnt of onbesproken zou blijven.

Conclusies en adviezen moesten zich richten op feiten, toezeggingen, (gewekte) verwachtingen, alsmede beelden en leerpunten/lessen voor de toekomst.

Belangrijk werd gevonden om te onderkennen waar sprake zou zijn van (harde) feiten en waar van beelden tussen HHNK en de (vertegenwoordigers van) bewoners van Uitdam over en weer. Tijdens het gesprek op 24 juni 2021 bleek, dat in dit verband in het bijzonder aandacht moet worden geschonken aan argumentaties rondom technische gegevens, risico's/veiligheid en soberheid/doelmatigheid.

Communicatie

Tijdens het gesprek op 24 juni 2021 constateerden de onderzoekers, dat heldere afspraken over communicatie nodig waren om het proces goed te kunnen doorlopen.

Bij de start van het onderzoek werd een gezamenlijk beknopt communiqué/persbericht (voor in-en extern gebruik) opgesteld, waarin het onderzoek is toegelicht (zie Bijlage 2). Daarna volgde tijdens het onderzoek radiostilte van alle partijen, totdat eventueel gezamenlijk zou worden besloten om die te doorbreken naar aanleiding van tussen- of eindproducten van de onderzoekers. In gevallen waar betrokkenen bij het onderzoek benaderd zouden worden voor reactie werd afgesproken, dat zij zouden reageren met de volgende mededeling: “Omwille van een goed onderzoeksproces en -resultaat is afgesproken, dat alle bovengenoemde direct betrokkenen bij het onderzoek zich zullen onthouden van enig commentaar omtrent inhoud en proces, totdat de rapportage is geleverd; belangstellenden zullen zij tot die tijd verwijzen naar het uitgebrachte gezamenlijke communiqué/persbericht. Alle genoemde betrokkenen maken zich sterk om de radiostilte te bevorderen in hun netwerken.”

Mocht de realiteit echter dwingen tot communicatie, dan gold de afspraak, dat een eventuele behoefte om te communiceren altijd vooraf in de begeleidingsgroep aan de orde zou komen (ook vanwege bestuurders of bewonersgremia vertegenwoordigd in de begeleidingsgroep). Een lastig moment in dit opzicht was het afhaken van Manja Verhorst van stichting De Kwade Zwaan als lid van de begeleidingscommissie van dit onderzoek vlak na oplevering van het eerste concept van het rapport. De achterliggende redenen zijn door haar vastgelegd in een brief, die opgenomen is als Bijlage 4.

2 Aanpak

2.1 Inleiding

Dossierstudies

Naast de genoemde focuspunten analyseert het onderzoeksteam alle relevante documenten, die werden aangereikt door betrokkenen en sleutelfunctionarissen. Belangrijk was om gevraagd en ongevraagd toegang te krijgen tot al het materiaal (ook interne stukken van HHNK en de Alliantie), dat voor het onderzoek van belang zou zijn. Naar verwachting zaten daar ook vertrouwelijke documenten tussen, die het onderzoeksteam voor de beoordeling van de context van besluiten en ontwikkelingen van belang achtte. Waar dat niet mogelijk zou zijn, zou dat gerapporteerd worden.

Interviews met sleutelinformanten

Zowel HHNK/de Alliantie Markermeerdijken (hierna: HHNK/de Alliantie) als DRU/DKZ/bewoner Uitdam worden gevraagd om sleutelinformanten voor interviews voor te dragen. Dat leidde tot te grote aantallen. In goed overleg met de begeleidingscommissie werd in twee stappen een nadere selectie gemaakt.

Voor wat betreft de vorm zou het accent komen te liggen op persoonlijke gedachtewisselingen, maar in enkele gevallen werden ook groeps-/gezamenlijke gesprekken of/en beeldschermgesprekken ingepland. Er golden voor het onderzoeksteam geen beletselen om de kring van gesprekspartners uit te breiden.

Selectie geïnterviewden

Tussen 8 juli en 15 september 2021 vonden 38 interviews plaats: bewoners (5), HHNK ambtelijk (4) en bestuurlijk (5), Alliantie (3), Deltacommissarissen en staf (4), Provincie ambtelijk (5) en bestuurlijk (1), Gemeente Waterland ambtelijk (2) en bestuurlijk (2) en Diversen/experts (7). Zie ook Bijlage 3.¹

Het organiseren van de interviews in de vakantieperiode droeg niet bij aan het tempo.²

2.2 Conditie interviews

Alle gesprekken vonden plaats onder de strikte condities van vertrouwelijkheid. Dat hield onder ander in dat er over verloop of inhoud van de individuele gesprekken niet wordt gecommuniceerd. Beloofd werd aan gesprekspartners dat conclusies of bevindingen zo zouden worden gerapporteerd, dat ze niet herleidbaar zijn tot individuele gesprekspartners, tenzij die daar van tevoren nadrukkelijk toestemming voor hebben gegeven.

De vertrouwelijkheid bevorderde de open gedachtewisseling die in dit type gesprekken nodig is. Mocht de situatie zich voordoen, dat sleutelfunctionarissen zich niet konden of mochten uitspreken, dan zou de opdrachtgever zich sterk maken om eventuele belemmeringen tot een open gedachtewisseling uit de weg te ruimen. Van de interviews vond door onderzoekers uitsluitend voor intern gebruik verslaglegging plaats.

¹ In enkele gevallen bleek een gewenst interview niet mogelijk.

² Dat lag zeker niet aan de prima ondersteuning vanuit HHNK-medewerkers, die voor deze lastige klus stonden.

2.3 Actualiteit

Het onderzoek keek niet alleen in de achteruitkijkspiegel, de historie, maar staat ook midden in de actualiteit. Ontwikkelingen in de actuele situatie zouden de voortgang van het onderzoek kunnen schaden.

Op voorhand was niet te voorzien of zich incidenten zouden voordoen gedurende de looptijd van het onderzoek, die de medewerking van bewonersvertegenwoordigers, HHNK/de Alliantie of te interviewen personen zouden belemmeren, schaden of uitsluiten. In deze fase van dagelijkse werkzaamheden in de directe omgeving van bewoners kan vertrouwensherstel niet alleen dag in dag uit opnieuw opgebouwd worden, maar kan dat nog verder uit het zicht raken.³

2.4 Uitdammers

Het is ingewikkeld om te spreken over DE bewoners of DE Uitdammers. Ook in Uitdam is er sprake van verschillende meningen over het wel en wee van de aanstaande dijkversterking. Om echt als bewonersvertegenwoordiging van de achterban in Uitdam op te kunnen treden heeft de Stichting Dorpsraad Uitdam vergaderingen belegd en/of de meningen gepeild.⁴ In de Kwade Zwaan (DKZ) zien we Manja Verhorst soms een eigen aanvliegroute kiezen, hoewel hetzelfde eindresultaat voor ogen staat als DRU. Ook Sayone Daan, ex DKZ en opgenomen in de begeleidingscommissie vanwege langdurige betrokkenheid, kiest een eigen toon als bewoner in de begeleidingscommissie.

Genoemden zien we als vooruitgeschoven posten, als opinieleiders in Uitdam. Als we het hierna in de rapportage hebben over (de) Uitdammers, dan doelen we op feiten, meningen, interpretaties, documenten, mails, etcetera, die door deze vertegenwoordigers naar voren zijn gebracht in de discussies over dijkversterking en interviews voor dit onderzoek.⁵

2.5 Opbouw rapportage

Na de Inleiding (H1) en de Aanpak (H2) van het onderzoek vervolgen we onze rapportage met een hoofdstuk over Vertrouwen, vertrouwensbreuk en vertrouwenskloof (H3). Hoofdstuk 3 start met een korte inleiding over het verschil tussen waarheidsvinding en (herstel van) vertrouwen als concept. Daarna gaan we in op de inhoudelijke consensus in de fase de zomer van 2017, het advies van de Deltacommissaris. De inhoudelijke vertrekpunten (constateringen/overwegingen) in de motie van CHI van HHNK op 12 mei 2021 toetsen wij vervolgens aan onze bevindingen in de Bijlagen 5 t/m 8. In die bijlagen komen de feiten tijdens de hoofdmomenten in het proces na de zomer van 2017 aan de orde, alsmede onze beoordeling van (het proces tijdens) die hoofdmomenten.

³ Mailwisselingen in de zomer rond uitvoeringskwesties getuigden van lastige momenten, die soms soepel werden opgelost, maar soms ook nog zijn blijven hangen. Een greep uit de onderwerpen: uitvoeringsovereenkomsten, verkeersoplossingen/fietsroutes, bebording, hekken op de dijk, kappen bomen, (transparantie) trillingsrapportages, eigendommen bewoners, schades, bezorgdheid i.v.m. Lekdijken/damwanden, toegankelijkheid water/strandje(s), ...

⁴ Volgens stichting De Dorpsraad Uitdam heeft het bestuur op 12 december 2012 een ruim mandaat gekregen voor vertegenwoordiging namens Uitdammers van 78% van de bewoners. De Alliantie tekent hierbij aan, dat de uitslag betrekking had op het verweer tegen de toen voorgestelde oplossing van 20 meter asverschuiving/afgraving; de vraag is of dat ook betrekking heeft op latere jaren in het vervolg.

⁵ De motie van 12 mei 2021, die het kader vormt voor dit onderzoek stelt helder als verzoek aan college van dijkgraaf en hoogheemraden: "Een overleg te organiseren, (...), onder onafhankelijk voorzitterschap waar bovenstaand rapport wordt besproken met stichting Dorpsraad Uitdam en de stichting De Kwade Zwaan met als doel om te komen tot een vertrouwensherstel."

In hoofdstuk 4 nemen we alle afzonderlijke hoofdrolspelers nader onder de loep: de deltacommissaris en zijn staf, de gemeente Waterland, de provincie Noord-Holland, de Alliantie Markermeerdijken, HHNK en de vertegenwoordigers van bewoners uit Uitdam. In hoofdstuk 5 formuleren we onze conclusies. In Hoofdstuk 6 doen we voorstellen om stappen voor vertrouwensherstel te zetten. Hoofdstuk 7 is gewijd aan een meer algemene reflectie op participatieprocessen bij dijkversterking.

3. Vertrouwen, vertrouwensbreuk en vertrouwenskloof

3.1 Waarheidsvinding en (herstel van) vertrouwen als concept

Onderzoek in termen van waarheidsvinding richt zich op het objectief in kaart brengen van feiten. Voor betrokkenen kunnen die feiten emoties oproepen: herkenning ('klopt, zo was het'), pijn ('naar om het zo allemaal op een rijtje gezet te zien'), rechtzetten miskenning & woede ('zie je nu wel, heb ik altijd al gezegd, dat ik gelijk had'/'ben ik dus terecht boos over geworden'), vreugde ('ik heb gewonnen/overwonnen'), verlies ('heb ik altijd anders gezien, maar kennelijk ten onrechte'), angst ('vreesde ik al voor, dat het zo zou uitpakken/-komen'), ...

Vertrouwen, zeker herstel van vertrouwen, is een ander concept, ligt niet noodzakelijkerwijs in het verlengde van waarheidsvinding.

Pijnlijke feiten op tafel kunnen partijen verder uit elkaar drijven, de vertrouwenskloof wordt breder in plaats van smaller. Dat geldt zeker voor ontkenning van de feiten uit waarheidsvinding. Ontkenning ondermijnt vertrouwen verder, zorgt ervoor dat herstel van vertrouwen verder uit beeld raakt.

Erkenning van feiten alleen is onvoldoende voor vertrouwensherstel, zeker als betrokkenen over en weer steken hebben laten vallen. Fouten kunnen de ander zwaarder aangerekend worden, dan de eigen fouten. Kortom, hoe weeg je de feiten en gemaakte fouten, die in de waarheidsvinding aan het daglicht zijn gekomen?

Herstel van vertrouwen raakt onontkoombaar aan herstel van emotionele schade, die is opgedaan. Dat is razend ingewikkeld, omdat daarbij ook karakterologische kenmerken een rol spelen. Wat de een schouderophalend van zich af kan laten glijden, slaat bij de ander misschien (diepe?) wonden. De professional die vaker met het bijltje heeft gehakt, wordt minder getroffen dan de leek die het allemaal voor het eerst meemaakt; voor degenen waar het diep ingrijpt in de dagelijkse belevingswereld is het minder makkelijk dan degenen die het op een zekere afstand beleven.

(Gepercipieerde) ongelijkheid speelt een rol. Het blijft mensenwerk, maar in een positie van macht om de situatie naar de hand te zetten ziet vertrouwensherstel er anders uit dan het opboksen van afhankelijken tegenover partijen die het voor het zeggen hebben.

Aanknopingspunten voor herstel van vertrouwen houden dus niet alleen rekening met feitenrelazen, maar ook met weging van feiten in het perspectief van posities en emoties van betrokkenen.

De factor tijd speelt een rol. Die heelt niet alle wonden, maar kan de harde kantjes van de ervaren feiten wel wat laten slijten. Time-outs, even allemaal een stap terug doen, zijn in dit kader veel beproefde recepten.

Maar wat als we niet over de helende werking van tijd kunnen beschikken, omdat betrokkenen dag in dag uit op elkaars lip zitten, elkaar niet kunnen ontlopen? Dan kan elke (minimale) fout leiden tot een ontploffing ('daar gaan we weer!', 'zie je nu wel'). Het niet kunnen inzetten op de factor tijd in de dagdagelijkse werkelijkheid heeft ingrijpende gevolgen voor het proces van vertrouwensherstel.

De belangrijkste aandachtspunten staan in het volgende tekstblok.

Aandachtspunten vertrouwensherstel Uitdam:

- Ruitelijke erkenning gemaakte fouten is belangrijk, maar onvoldoende
- Inzet van time-out/pas op de plaats zou helpen, maar is niet (meer) aan de orde
- Gelijkaardigheid ziet er niet altijd hetzelfde uit:
 - Professioneel betrokkenen anders beoordelen dan Uitdamse betrokkenen
 - Mensen aan de knoppen moeten terughoudend en zorgzaam zijn jegens afhankelijken

3.2 Advies Deltacommissaris als vertrouwenwekkend nieuw startpunt

HHNK/de Alliantie hebben initieel de dijkversterking in Uitdam (een deel stamt nog uit 1918) voorgesteld met een asverschuiving van de Markermeerdijk en aanleg in grond. Eerst zou de asverschuiving (ruim) 20 meter bedragen; in de loop der tijd reduceerde die afstand aanmerkelijk tot 5 meter.

De bewoners, gesteund door de gemeente en provincie, MER, Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten gaven een negatief oordeel over het 1^e voorkeursalternatief van de asverschuiving van meer dan 20 meter. Zij bepleitten evenwaardige behandeling van een 2^e voorkeursalternatief, de constructieve oplossing, waarbij de dijk op zijn plaats kon blijven. Daardoor zou naar verwachting het monument zoveel mogelijk in takt kunnen worden gehouden.⁶

Ondanks de georganiseerde werkateliers ontstond er toch een impasse over de gelijkaardige behandeling van de alternatieven.⁷

Tegen de jaarwisseling van 2017 was het vertrouwen over en weer tot een zodanig dieptepunt gedaald, dat een interventie nodig was. Door alle partijen gevraagd zou Deltacommissaris Wim Kuijken als ‘wijze man’ proberen een oplossing te vinden.

Hij adviseerde een constructieve oplossing, waarbij de dijk op zijn plaats kon blijven, waar iedereen zich in kon vinden (zie tekstkader).

Ik adviseer daarom de dijk bij Uitdam te versterken *zonder* asverschuiving, met een buitenberm en met aanvullende constructieve elementen en dit nader uit te werken in het detailontwerp, met als elementen:

1. aanleg van een golfbrekende berm aan de zijde van het Markermeer, om het tekort aan hoogte en buitenwaartse macrostabiliteit op te lossen;
2. herstel aan het huidige onregelmatige dijkprofiel;
3. waar nodig een constructieve versterking van het binnentalud, door nagels en (indien goedkoper en beter) een stukje damwand, om het tekort aan binnenwaartse macrostabiliteit op te lossen.

Ik adviseer deze wijze van dijkversterking in de fase tot het definitief ontwerp te optimaliseren zodat duidelijk is in hoeverre en waar constructieve elementen (met name nagels) nodig zijn. (...)

De ervaring leert dat een constructieve variant in de regel twee keer zo duur is dan een grondvariant. De eerste kostenschatting laat zien dat dit ook hier het geval is. De meerkosten zijn naar mijn oordeel voor deze specifieke locatie goed te verantwoorden en daarmee proportioneel, zeker als het uitgangspunt wordt gekozen dat de dijk op zijn plaats moet blijven vanwege de ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie en het bijzondere ensemble in Uitdam. (...)

Citaten uit Richtinggevend advies deltacommissaris over de dijkversterking in Uitdam, 27 juni 2017.

⁶ Vertegenwoordigers uit Uitdam stelden toen nog onvoldoende inzicht te hebben in de sterkte van de dijk. De rekenmodellen gingen uit van dijken van klei en zand, waarin de consequenties van onderzoeken naar Dijken op veen en Bewezen sterkten onvoldoende waren verwerkt. De 5-7 meter asverschuiving (en verdieping van tuinen) kwam voort uit de Ateliers uit 2014 en werd door DRU als optie onderschreven..

⁷ Er ontstond na de afronding van de Ateliers in 2014 een lange radiostilte van anderhalf jaar, waarbij na vorming van de Alliantie, zeker in de ogen van bewoners, waarin: (1) geen goed gevolg werd gegeven aan eerdere afspraken uit werkateliers uit 2014 (vastgelegd in brochure HHNK), (2) een ander - onverwacht - 2 meter hoger dijkontwerp werd gepresenteerd en (3) onvoldoende bereidheid werd getoond om het 2^e voorkeursalternatief ‘constructieve oplossing’ te onderzoeken. Ook HHNK oordeelt in dit kader: “verdient niet de schoonheidsprijs”.

Toen het geld was geregeld was de geadviseerde richting bepaald, waar iedereen zich in kon vinden. Zeker zo belangrijk als de inhoud van het advies, was het proces waarlangs het tot stand is gebracht. Immers, de bereikte consensus geeft aan dat het vertrouwen over en weer in het zorgvuldig ingerichte adviesproces hersteld bleek te kunnen worden.

Hier komen we in het vervolg nog uitgebreid op terug, omdat het aanknopingspunten kan opleveren voor de route in de huidige situatie.

3.3 Beoordeling hoofdmomenten vanaf 2017

3.3.1 Inleiding

We bespreken de aangenomen motie van CHI van HHNK van 12 mei 2021 in het perspectief van de inhoudelijke Bijlagen 5 t/m 8. Daarmee wordt duidelijk op welke manier de constateringen en overwegingen een vertrekpunt vormen voor de waarheidsvinding in dit onderzoek.

3.3.2 Veiligheidstekort bij Uitdam en Projectplan

- De Markermeerdijken (tevens provinciaal monument) is een bijna 50 km lang dijktraject tussen Hoorn en Amsterdam,, dat het achterland met zo'n 1,2 miljoen bewoners moet beschermen tegen overstroming.
- In 2006 de dijk bij Uitdam is afgekeurd op macrostabiliteit en hoogte.
- Op 19 september 2018 het CHI het Projectplan “Waterwet Versterking Markermeer-dijken” heeft vastgesteld (nader te noemen het Projectplan).

Eerste 3 constateringen uit motie CHI van 12 mei 2021

De status van provinciaal monument roept soms verwarring op. De provincie hanteert in dit kader *het principe van behoud door ontwikkeling*, waarin ruimte geboden wordt voor aanpassingen die overeenkomen met het gewenste ruimtelijke kwaliteitsniveau.

De dijk bij Uitdam-Dorp is in 2006 afgekeurd in verband met binnenwaartse stabiliteit. Initieel was niet voor iedereen in Uitdam nut en noodzaak van dijkversterking duidelijk; soms ontbraken simpelweg de inzichten en actuele modellen.

Met de consensus rond het advies van de deltacommissaris erkennen bewoners nut/noodzaak tot dijkversterking om te voldoen aan gestelde normen van de Waterwet en condities van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (in dit geval HWBP-2). In het Projectplan van 2018 staan voorstellen die voldoen aan de op dat moment geldende systematiek, die mede voortvloeien uit de inmiddels opgerekte tijdschaal.⁸

⁸ De veiligheidstekorten die voor de toekomst in 2017/18 aanwezig zijn kunnen verschillen van eerdere toetsingen door (1) de nieuwe normering van het ontwerpproces (vaker hoogtetekort) en (2) de planperiode van 50 jaar (toegenomen belasting onder extreme omstandigheden). Zie Alliantie, PPW 2018, p. 41. Niet alleen binnenwaartse stabiliteit, maar ook de hoogte, buitenwaartse stabiliteit en de kwaliteit van de taludbekleding zijn hierdoor voor Uitdam (module 14) in het geding, idem p. 42.

3.3.3 Bestuursrechter

- Op 22 april 2020 heeft de Raad van State de ingestelde beroepen ongegrond verklaard zodat het Projectplan nu uitgangspunt is bij de versterking van de Markermeerdijken.
- In de uitspraak van de Raad van State wordt de unieke situatie van Uitdam-dorp benadrukt, zodat de oplossing zoals verwoord in het door Deltacommissaris W. Kuijken opgestelde rapport “Maatwerk voor een veilige dijk die past bij het karakter van Uitdam” van 27 juni 2017 gerechtvaardigd is.
- De Raad van State tevens aangeeft dat de oorspronkelijke aanblik en de uitstraling van de dijk zoveel mogelijk moet worden gerespecteerd.
- In de uitspraak van de Raad van State ook te lezen valt:
 - “Ter hoogte van het dorp Uitdam blijft de historische dijk behouden, hoewel het profiel, meer specifiek het buitentalud, deels wijzigt.”
 - “Wel treedt een aanzienlijke wijziging van het profiel op, doordat de buitenkant van de dijk forser wordt.”
 - “Ter hoogte van de bebouwingskern Uitdam wordt de overgang tussen dijk en open water minder direct door aanberming.”
 - “De woonbeleving wordt met de gekozen oplossing (...) in enige mate aangetast”

Constateringen 4 t/m 7 uit motie CHI van 12 mei 2021

DRU/DKZ melden in hun feitenrelaas zich bewust niet te hebben gevoegd bij de gang naar de hoogste bestuursrechter, omdat zij perspectief zagen en vertrouwen hadden in het dan lopende overleg⁹.

Anderen in Uitdam, betrokken bij de Stichting Zuyderzeedijk, waren wel partij in het beroep en hebben hun zienswijzen bepleit. Sommige zienswijzen vertonen overeenkomsten met de gedachtegang in het feitenrelaas van DRU/DKU. De zo groen mogelijke uitstraling van de buitenberm voor het traject in Uitdam-Dorp werd echter niet aangekaart.¹⁰

In Bijlage 6 wordt duidelijk, dat door HHNK/de Alliantie een aparte bijlage is opgesteld voor de situatie in Uitdam in de Reactie op de zienswijzen. Hoewel in een laat stadium maakt dit onderdeel uit van de onderliggende stukken, waarop de provincie Noord-Holland de vergunning heeft afgegeven en waarover de Raad van State een oordeel heeft geveld.

Hoe de betrokken Uitdammers deze gang van zaken en de beoordeling door de hoogste bestuursrechter procesmatig of inhoudelijk ook beoordelen, de uitspraak dient te worden gerespecteerd. Daarmee is de weg vrij voor aanleg van het project binnen de gestelde voorwaarden en uitvoeringsmarges.¹¹

Iets anders is, of HHNK/de Alliantie de visualisaties in de zojuist genoemde bijlage bij de reactie Zienswijzen ook *moet* nastreven of realiseren. Optimalisering richting een zo groen mogelijke dijk, groener dan op de visualisaties is te zien, zou nog steeds het streven kunnen zijn (zie beoordelingen aan het slot van Bijlage 5 en 6).

⁹ Overwegingen waren: de bereikte consensus rond advies Deltacommissaris, PPW zou alleen ruimtebeslag definiëren, uitstraling en aanzien kwamen later aan de orde, motie Participatieproces vanuit de provincie als voorwaarde bij vergunningverlening.

¹⁰ DRU stelt zich nadrukkelijk op als vertegenwoordiger van bewoners van Uitdam, terwijl de Stichting Zuyderzeedijk zich richt op de totale 33 km dijk van het PPW. DRU hecht eraan beide instanties scherp uit elkaar te houden in hun belangenvertegenwoordiging.

¹¹ Naast het gedefinieerde ruimtebeslag is er perspectief op meedenken over landschappelijke inpassing, bekleding en bescherming cultuurhistorische waarden.

3.3.4 Nieuwe Deltacommissaris

- De nieuwe Deltacommissaris P.Glas begin 2021 nog heeft geschreven:
 - hij (net als de Raad van State) van mening is dat het advies van zijn ambtsvoorganger is overgenomen door HHNK en de basis is van het ontwerp zoals opgenomen in het Projectplan en dat (...) de beoogde oplossing in Uitdam niet afwijkt van het advies van zijn ambtsvoorganger.
 - er is toegezegd in het traject met zijn ambtsvoorganger, om te zoeken naar “een vormgeving die zoveel als mogelijk lijkt op de huidige situatie, op een zo natuurlijke manier en in samenspraak met bewoners.”

8^e constatering uit motie CHI van 12 mei 2021

Wie te makkelijk oordeelt, dat de nieuwe Deltacommissaris een trendbreuk vormt met zijn ambtsvoorganger moet meewegen, dat deze uitspraken (a) in een andere fase van het project en (b) in een andere positie worden gedaan. Het oordeel zou stellig anders luiden, wanneer de maakbaarheid/haalbaarheid in het geding zou zijn geweest. Voor de realisering van de ruimtelijke kwaliteit, het beschermen van het ensemble en de uitstraling doet het advies van 2017 een klemmend beroep op gemeente en provincie respectievelijk HHNK (zie ook 4.2). De uitspraak in het 2^e gedachtestreepje schrijven wij in bijlage 4 toe aan een fungerende directeur Water van HHNK.

3.3.5 Sober en doelmatig

- Dat de financiering van een HWBP-2 dijkversterkingstraject uitgaat van het criterium “sober en doelmatig” en HHNK niet de mogelijkheid heeft om uit eigen middelen verder grootschalige en kostbare optimalisaties te financieren.

Laatste constatering uit motie CHI van 12 mei 2021

Er is al een keer 10 miljoen euro (nu: 12 miljoen euro) extra op tafel gekomen voor de dijkversterking in Uitdam-dorp.¹² De druk vanuit bewoners, die leidde tot inschakeling van de Deltacommissaris Wim Kuijken in 2017 en, in het verlengde daarvan, een bijzondere waardering voor het ensemble in Uitdam-Dorp, gaf daarbij de doorslag. Eerdere pleidooien vanuit HHNK om constructieve alternatieven in overweging te kunnen nemen, waren immers gestrand op afwijzingen vanwege subsidieverstrekking vanuit HWBP-2.

Soms wordt de rekensom gemaakt, dat de extra investering neerkomt op 3 tot 4 ton per woning; daartegenover staat, dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat oordeelde, dat de extra middelen proportioneel waren in verband met het behoud/beschermen van het bijzondere ensemble. In ieder geval lijkt Uitdam-Dorp één van de duurste stukjes dijkversterking van het Projectplan te worden. Wie het verleden als maatstaf neemt, denkt dat er nog veel mogelijk is. Of die inschatting terecht is, zal nog moeten blijken.

Vertrouwensherstel zal niet alleen inhoudelijke, maar ook financiële concessies vergen. Overwogen moet dan worden of en in hoeverre die concessies te grootschalig of te kostbaar zijn, dan wel de goede lieve vrede waard zijn, waartoe in de motie wordt opgeroepen.

¹² Belangrijk is hierbij de context te vermelden: dit zijn de meerkosten voor de constructieve oplossing in vergelijking tot het oorspronkelijke voorkeursalternatief, waarbij sprake was van een asverschuiving en oplossing in grond. Dijkversterking temidden van woonbebouwing en in een bijzondere cultuurhistorische context pakt altijd duurder uit door de complexere situatie. De Deltacommissaris en de toenmalig verantwoordelijke minister achtten de extra middelen voor Uitdam proportioneel.

3.3.6 Gewekte verwachtingen

- Er in het verleden en – meer specifiek – tijdens het traject met de Deltacommissaris en de procedure bij de Raad van State, door bestuurders en medewerkers van HHNK wellicht geen harde toezeggingen zijn gedaan, maar toch ten minste verwachtingen zijn gewekt dat HHNK zal streven naar een dijk ter hoogte van het dorp Uitdam, die zo groen mogelijk wordt.
- Het is in eerste instantie aan HHNK om met voorstellen te komen waarmee aan de gewekte verwachtingen kan worden voldaan.

Overwegingen 1 & 2 uit motie CHI van 12 mei 2021

Dit komt overeen met onze conclusies in de Bijlage 5 t/m 8. Zowel van de kant van HHNK als Alliantie zijn er duidelijke uitspraken in verslagen en mails, die de verwachting op een zo groen mogelijke dijk onderbouwen.

3.3.7 Kleiwig

- Het CHI, het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden steunt in zijn opvatting dat de kleiwigconstructie geen begaanbare weg (meer) is, zoals verwoord in het memo “Standpunt kleiwig Uitdam” van 7 december (2020) waarover de Deltacommissaris begin 2021 ook heeft geschreven dat hij goed kan begrijpen dat het Hoogheemraadschap in zijn afweging niet heeft gekozen voor de kleiwigvariant.

Overwegingen 3 uit motie CHI van 12 mei 2021

De discussie over de kleiwig is op een merkwaardige manier verlopen. Zowel vertegenwoordigers vanuit de provincie als HHNK/de Alliantie laten hier steken vallen in termen van de code maatschappelijke participatie.

In Bijlage 8 staat onze beoordeling, die vraagtekens plaatst bij:

- de gelijkwaardige behandeling van de (mede) door Uitdammers geopperde oplossing
- binnen kaders meedenken over de bekleding van de dijk op een manier, waarbij de initiatiefnemers in Uitdam mede zelf de verantwoordelijkheid/regie houden
- de transparantie van de afweging in het licht van ontbreken van een (goedgekeurd) verslag van het oordeel van de experts. Behoudens het toegevoegde bestuurlijk oordeel over de reststerktebenadering en detaillering blijft de gehanteerde onderbouwing van de afwijzing na ruim 3 maanden ongewijzigd; een kritische beoordeling van sommige argumenten vanuit enkele experts blijft achterwege in verband met het bestuurlijke oordeel over afwijzing van de reststerktebenadering.

De afwezigheid van vertegenwoordigers van bewoners, al was het maar als toehoorders, heeft niet bijgedragen aan een transparante en open communicatie c.q. heeft bijgedragen aan toch al bestaand wantrouwen. Dat laatste houdt verband met een proces, waarbij het maanden duurt om de 2 expertbijeenkomsten te organiseren, waarin gestelde deadlines van HHNK/de Alliantie al verstreken waren.

In hoeverre is er werkelijk ruimte geweest voor de kleiwig? Gedeputeerde Loggen verzucht tijdens een commissievergadering begin januari 2021 “dat het allemaal niet de schoonheidsprijs verdient.”¹³

¹³ Commissie NLG 14 januari 2021, 4. Rondvraag portefeuille dhr. Loggen (Water, WED, CPMR).

3.3.8 Voortgang en vertrouwensherstel in een adem

- Het van belang is dat de werkzaamheden aan de Markermeerdijken voortvarend worden gecontinueerd in het belang van de waterveiligheid van 1,2 miljoen bewoners in het achterland.
- Inmiddels helaas ook is gebleken, dat, ondanks de vele participatiebijeenkomsten (ca. 65) en de inzet van alle betrokken bestuurders en medewerkers van HHNK, het vertrouwen in HHNK als betrouwbare overheid weg is bij de bewoners van Uitdam en meer specifiek bij de stichting Dorpsraad en de stichting De Kwade Zwaan.
- Een gebrek aan vertrouwen schadelijk is voor het imago van de overheid in het algemeen en van HHNK in het bijzonder.
- Het belangrijk is dat het vertrouwen van de bewoners van Uitdam in HHNK wordt hersteld.
- Een specifieke uitspraak over dit onderwerp, van het CHI als volksvertegenwoordigend orgaan, kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen en daarmee ook aan een voortvarende continuering van de werkzaamheden aan de Markermeerdijken.

Overwegingen 4 t/m 8 uit motie CHI van 12 mei 2021

Net zoals begin 2017 is er opnieuw een vertrouwenscrisis. De sfeer in de interviews en tijdens bespreking van concept-rapportages heeft vaak een grote emotionele lading.

De overwegingen geven ook aan, dat het project zich inmiddels in een totaal andere fase bevindt, waarbij de marges en tijd voor oplossingen enorm zijn geslonken. Er is een buitendijkse werkbaan aangelegd, de veiligheidshekken geplaatst, het materiaal ingekocht, de eerste proeven zijn achter de rug, ..., de uitvoeringsovereenkomsten getekend,¹⁴¹⁵

Toch zullen HHNK/de Alliantie en bewoners van Uitdam in deze uitvoeringsfase nog 4 tot 5 jaar op elkaars lip moeten functioneren. Een lastige opgave als het vertrouwen over en weer niet wordt hersteld. Een ingewikkelde opgave met maar een beperkt aantal aanknopingspunten.

¹⁴ Uitdammers wijzen er nadrukkelijk op, dat zij keer op keer aandringen op overleg/bijeenkomsten, onder andere over de diverse overlappingsvarianten, maar daar wordt niet voldoende en tijdig gevolg aan gegeven. Het verstrijken van de tijd en de daarmee geslonken marges voor meedenken/beïnvloeding rekenen zij vooral HHNK/de Alliantie aan: van grof naar fijn werken is vanuit een technische/projectmatige invalshoek goed verdedigbaar, maar omdat je als bewoners het totale proces niet kan overzien, besef je pas te laat, dat je de boot hebt gemist.” Zie ook de opmerkingen over het door bewoners geconstateerde patroon, waardoor processen mislopen in het slot van bijlage 8.

¹⁵ Vertegenwoordigers van de Alliantie vinden dat zij de Uitdammers voldoende hebben gewezen op het aanbreken van de andere fase van het project en de daarmee gepaard gaande verandering/marges om gevolg te kunnen geven aan hun meedenken.

4 Betrokken partijen onder de loep

4.1 Inleiding

Wie is verantwoordelijk voor het opnieuw ontstaan van de vertrouwenskloof? Met zoveel betrokken partijen en instanties is dat nog niet zo eenvoudig vast te stellen. In een proces over een termijn van meer dan 10 jaar laat iedereen wel eens een steek(je) vallen.

We lopen ze allemaal langs.

4.2 Deltacommissaris en zijn staf

Vanuit verschillende invalshoeken is in veel interviews benadrukt, dat het allereerste initiatief om de Deltacommissaris te vragen als “wijze man” een oordeel te vellen bij betrokkenen vandaan kwam. Het ging hierbij niet alleen om de inschakeling van de functionaris, maar ook om inschakeling van de persoon en zijn gezag. Belangrijk is vooral dat iedere betrokken instantie een beroep op de Deltacommissaris en zijn staf deed.

Alom is erkend, dat de Deltacommissaris en zijn staf er in geslaagd zijn om het dieptepunt in het vertrouwen van begin 2017 om te zetten in een consensus over een technisch maakbare oplossing met een breed draagvlak. Die oplossing kwam tot stand in een proces met de volgende kenmerken:

- iedereen had om de bemoeienis van de Deltacommissaris en zijn staf gevraagd;¹⁶
- gelijkwaardigheid van de inbreng betrokkenen en betrokken instanties werd zorgvuldig geborgd in een transparant en open proces, waar - in een binnen- en buitenring - respectvol over en weer werd geacteerd;
- er is gezorgd voor inschakeling van topexperts op een manier waardoor hun rol optimaal tot zijn recht kon komen;
- de kaders in termen van tijd en inhoud werden strak geformuleerd, opdat er een logische oplossing uit de trechter zou vloeien;
- financiële kaders, die het perspectief van voorkeursoplossingen zouden kunnen frustreren, bleken overkomelijk door een substantieel extra bedrag in te regelen.

Misschien hebben sommige betrokkenen wel een al te romantisch beeld overgehouden aan de bijeenkomsten in Het Weeshuis Monnickendam, waardoor er een overschatting kon ontstaan in termen van de maakbaarheid van processen en technische oplossingen. Het advies hamert erop om ook in soortgelijke gevallen een “iteratief proces” in te richten, “ (...) waarin het denken en ontwerpen ‘vanuit de dijk’ en ‘vanuit de omgeving’ meer gelijk op gaan. Op die manier ontstaat er ruimte om, met behoud van de ‘grof naar fijn benadering’, maatwerk te leveren op specifieke locaties.”¹⁷

Dat het met zijn advies nog niet allemaal in kunnen en kruiken is, wordt ook duidelijk:

- voor het vervolg op weg naar het detailontwerp is het van belang dat de vier experts voor de HHNK/de Alliantie beschikbaar blijven om als reviewteam mee te denken in

¹⁶ Vanuit Uitdam benadrukt men het bijzondere van de gezaghebbende en vertrouwenwekkende vertegenwoordiging vanuit Ministerie, (staf) DC, provincie, gemeente, Alliantie/HHNK, expertisecentra/onderzoeksinstituten met een grote reputatie.

¹⁷ Zie advies Deltacommissaris, 27 juni 2017, p. 11.

de vervolgstappen in het proces op weg naar een detailontwerp.” Aangegeven moet worden, wat er in dit kader verwacht wordt.¹⁸

- Opvallend is volgens het advies, dat de kwalitatieve waarden van de dijk bij Uitdam – het ensemble van water, dijk en huizen – in beperkte mate beleidsmatig zijn verankerd. Met name Noord-Holland bleek niet over een specifiek kader met doorslaggevende rol te beschikken om de door de provincie hoog geschatte waarden te beschermen. Daarom staat er als aanbeveling: “(...) dat provincies en gemeenten er verstandig aan doen om zorgvuldig aandacht te besteden aan de aan dijken gerelateerde omgevingskwaliteiten, deze kwaliteiten op een effectieve wijze te borgen en vroegtijdig in te brengen in het planproces.” Daarop volgt ook nog een pleidooi voor een open blik voor cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit/inrichting, die naast sobere en doelmatige uitvoering “een expliciete plek” moet krijgen in de uiteindelijke afweging van de keringbeheerder.¹⁹

Vier jaar later is de situatie voor de Deltacommissaris en zijn staf begin 2021 ingrijpend anders:

- Het Projectplan Waterwet voor de Markermeerdijken is tot en met de hoogste bestuursrechter afgewikkeld (zie Bijlage 6);
- De transitie naar de uitvoeringsfase is vanaf de uitspraak van de Raad van State op 22 april 2020 ingezet;²⁰
- Er ontbreekt een verzoek uit alle betrokken partijen om te adviseren.

Dat de gemeente en provincie er in de ogen van bewoners onvoldoende in geslaagd zijn om de bovenstaande expliciete opdracht tot bescherming van het cultureel erfgoed en borging van de ruimtelijke kwaliteit/inrichting te regelen respectievelijk de keringbeheerder in de ogen van bewoners met deze aspecten onvoldoende rekening houdt, is op zichzelf voor hem/hen onvoldoende reden tot interventie (zie ook vervolg in 4.3 en 4.4). Of scherp zoals door de huidige Deltacommissaris geformuleerd: ”ik vind er wel wat van, maar ben er niet (meer) van.”

4.3 Gemeente Waterland

De gemeente verleent de ruimtelijke/planologische eerste lijnszorg. In de situatie van Uitdam is er sprake van een bestemmingsplan, waarin de ruimtelijke kaders zijn vastgelegd. Dat is als volgt verlopen.

In 2013 werd het bestemmingsplan Kernen Waterland vastgesteld, waarin Uitdam en zijn dijk planologisch zijn geregeld. In 2017 werd er al gewerkt aan actualisering met een Parapluplan. Mede op verzoek van het Ministerie van IenW werd in het Parapluplan het advies van de Deltacommissaris van medio 2017 verwerkt. Naast het gewaardeerde beschermingswaardige ensemble in Uitdam kwam daarin voor, dat de as van de dijk op zijn plaats moest blijven (i.c. constructieve oplossingen met vernageling/damwanden) en niet mocht worden afgegraven. Op 6 juli 2018 werd dit Parapluplan vastgesteld.²¹

¹⁸ Zie advies Deltacommissaris, 27 juni 2017, p. 10. Bewoners tekenen hierbij aan, dat het voor de Uitdammers niet altijd duidelijk was, hoe dat ingevuld zou worden, op welke punten de experts konden oordelen en op welk moment de betrokkenheid van experts zou ophouden. Vanwege HHNK/de Alliantie merkt men op, dat die betrokkenheid stopte per 25 september 2018. De verwachtingen liepen dus uiteen.

¹⁹ Zie advies Deltacommissaris, p. 11.

²⁰ Van de zijde van HHNK maakt men nadrukkelijk het onderscheid tussen participatieprocessen in de beleidsfase, het (O)PPW, en in de uitvoeringsfase. In Bijlage 6 is een schema opgenomen, waarbij HHNK/provincie Noord-Holland onderwerpen rangschikken onder “informer” en “meedenken”. De inrichting en bekleding staat nadrukkelijk in de categorie “meedenken” als invalshoek voor participatie.

²¹ Deze soepele planologische inbedding vormde de bijdrage vanuit Waterland voor het faciliteren van de toegezegde extra middelen voor het realiseren van het advies van de Deltacommissaris.

Door vastlegging van de as van de dijk en de kruinhoogte ontstonden strakke planologische kaders, die door sommige berokkenen als een te strak keurslijf zijn ervaren. Maar vanuit de gemeente gezien ging het alleen om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de technische details van het advies van de Deltacommissaris.

Hoewel de gemeente ambtelijk en bestuurlijk betrokken blijft bij het vinden van goede oplossingen voor de situatie in Uitdam, zag men als gemeente af van latere formele bemoeienis in het planproces bijvoorbeeld via het indienen van zienswijzen op dit onderdeel van het ontwikkelde projectplan.

4.4 Provincie Noord-Holland

Het appel van de Deltacommissaris op de provincie om het ensemble te beschermen en de kwaliteit te borgen is helder. Kennelijk is dat appel medio 2017 onvoldoende. We zien wel, dat er dan al sprake is van aanwijzing tot provinciaal monument (in 2010)²², het Kader Ruimtelijke Kwaliteit 2014²³ tot en met ontwerp-ateliers waarin de waarden van Uitdam in gezamenlijkheid zijn beschreven (bijvoorbeeld in 2014). Toen de situatie escaleerde tot een vertrouwenscrisis kon de inschakeling van de Deltacommissaris op ondersteuning van de provincie rekenen. Er was sprake van participatie in het proces bij het advies, waarbij het brede draagvlak ook instemming van de provincie veronderstelt.

Bij de ontwikkeling van het (Ontwerp) Projectplan Waterwet voor de Versterking Markermeerdijken is de provincie intensief betrokken, ook met de inbreng vanuit de provinciale landschapsarchitect.²⁴ Dat geldt ook voor de modules die betrekking hebben op Uitdam.

In de Nota van Beantwoording Zienswijzen valt op, dat bij de diverse ingediende zienswijzen over Uitdam-Dorp/module 14 verwezen wordt naar een speciale bijlage aan het einde van de bundel. Een belangrijke rol spelen impressies van de huidige en toekomstige situatie ten noorden en zuiden van Uitdam-dorp, waarin de stenige uitvoering van het buitentalud voorkomt.²⁵ Verwezen wordt ook naar het Vormgevingsplan, dat door de Alliantie in samenwerking met de provincie Noord-Holland, de gemeente Waterland, het recreatieschap Twiske-Waterland is opgesteld met bijbehorende impressie.²⁶ Die vormgeving kreeg instemming van de provincie, met name de provinciale landschapsarchitect. Na het vaststellingsbesluit van 19 september 2018 van HHNK werd deze uitvoering onderdeel van het goedkeuringsbesluit van de provincie van 31 oktober 2018, dat tussen 16 november en 27 december nog datzelfde jaar ter inzage is gelegd voor beroep bij de Raad van State.

DRU/DKZ hebben geen beroep aangetekend (“niet kies” gezien het lopende overleg en de gemaakte afspraken tijdens het traject met de Deltacommissaris en zijn staf). Een bewoner uit Uitdam, betrokken bij de Stichting Zuyderzeedijk, ging met de Stichting wel in beroep. Maar dat had geen betrekking op de bekleding van de dijk zoals die zichtbaar is in de visualisaties.

²² Dat betreft niet alleen het specifieke stuk bij Uitdam, maar in 2010 is het gehele dijktraject van de Markermeerdijken middels de Monumentenverordening 2010 door de provincie aangewezen op basis van cultuurhistorische, de historisch morfologische en beeldbepalende waarden. Geciteerd via Advies Deltacommissaris, 27 juni 2017, p. 3.

²³ Kader Ruimtelijke Kwaliteit Dijkversterking Hoorn-Amsterdam van de provincie Noord-Holland, HHNK, Rijkswaterstaat, 11 juni 2014. Met voorop een luchtfoto van de situatie in Uitdam op dat moment.

²⁴ In een bepaalde fase, voorafgaande aan het traject met de DC, dreigde zelfs onthouding van provinciale instemming met het ontwerp.

²⁵ HHNK tekent hierbij aan: de impressies waarnaar verwezen wordt, geven ook weer hoe de situatie t.p.v. Uitdam-Dorp is. Duidelijk zichtbaar is de stenige uitvoering van de berm en het ondertalud. Overigens nog aangevuld met de tekstuele toelichting. Zie ook Bijlage 6.

²⁶ Zie Nota Beantwoording Zienswijzen, Bijlage bij de Beantwoordingstabel, pp.804 en verder.

In welke mate heeft de provincie aan het appel van de Deltacommissaris in zijn advies van medio 2017 gevolg gegeven? Onze indruk is, dat het met het formuleren van ruimtelijke condities voor de invulling/uitstraling wel wat tandjes scherper had gekund (gemoeten).²⁷

De motie in Provinciale Staten van oktober 2018 in het kader van het goedkeuringsbesluit, die oproept tot bewonersparticipatie bij het formuleren van het definitieve ontwerp (en daarmee de uitstraling), heeft dat gebrek aan inhoudelijke voorwaarden uiteraard niet weten te ondervangen. De gedeputeerde Water constateert in een later stadium, dat de provincie geen instrumenten heeft om toezicht te houden op het participatieproces van andere overheden, laat staan een beoordeling van de uitkomsten daarvan.

De oproep tot bewonersparticipatie kan op die manier juist verkeerde verwachtingen wekken of de situatie ondoorzichtig maken. Provinciale bemoeienis uit hoofde van de aangenomen motie wekt ten onrechte de indruk, dat het participatieproces van HHNK/de Alliantie gecontroleerd zal worden. De Statencommissie krijgt de indruk aan de knoppen te staan bij de vele varianten, die de revue passeren en uiteindelijk moeten leiden tot een zo groen mogelijke dijk, terwijl ze er nauwelijks over gaat. Gezien de goedgekeurde impressies in het vormgevingsplan in het PPW is er hoogstens sprake van bestuurlijke overreding of HHNK/de Alliantie met subsidies in de gewenste richting sturen.

Dat zien we terug in de discussie over de kleiwig in 2020 (zie Bijlage 8):

- De bestuurlijke conclusies tussen gedeputeerde en heemraad van mei 2020 voor de expertmeetings komen in grote lijnen overeen met die in december 2020 na de expertmeetings;
- Voor de oproep tot expert-oordelen (mei) en het beleggen van expertmeetings (december) lijkt nauwelijks een tijds-klem te bestaan;
- De gedeputeerde accepteerde een organisatie van expertmeetings in 2020, waarbij vertegenwoordiging vanuit Uitdammers ontbreekt.

Op dit moment wordt hard gewerkt aan het Plan van Aanpak Pilot Ecologische vergroening van steenbekleding in Uitdam. Omdat de Provincie het voortouw hiertoe heeft genomen, wekt het onmiddellijk (hoge) verwachtingen dat die instantie ook zorg gaat dragen voor het realiseren van het geschetste perspectief in de rapportage.

4.5 Alliantie Markermeerdijken

Algemeen

In de aanpak lijkt sprake van twee parallelle trajecten. De ingewikkelde klus van het technisch management (van ontwerp t/m realisatie van het project) kent een eigen dynamiek ten opzichte van het sociale management (of omgevingsmanagement). In interviews hoor je dat beide prestaties “op championsleague-niveau” zijn, die om eigen expertise vragen en zo dus ook (moeten) worden ingericht.

“Hot spots” als Uitdam genieten extra aandacht, zeker in periodes waarin de (bestuurlijke) aandacht van Minister/Ministerie, Deltacommissaris, HWBP, provincie, HHNK, gemeente, ... lokale/landelijke media ernaar uitgaan. Dan kan er veel, wordt de tijd genomen.

²⁷ Vanuit Uitdam wijst men er nadrukkelijk op, dat de Markermeerdijken een provinciaal monument zijn van grote landschappelijke, archeologische, cultuurhistorische waarde, gelegen in het NNN en in Natura 200 gebied. Uitdam wordt in het KKK beschreven als een parel, een uniek ensemble. Dan zou je als bewoners meer bescherming, of tenminste meer ondersteuning aan gevoerde acties mogen verwachten.

In hoeverre het technische proces daar schade van ondervindt of stukt is een inherent risico van de gekozen structuur.

In diverse interviews wordt aangegeven, dat Uitdammers in een aantal gevallen zelfs voor doorgewinterde professionals hun grenzen van het persoonlijke incasservermogen hebben overschreden. Ondanks een (zekere mate) van begrip leek hen geen kruid gewassen tegen het - door hen ervaren: systematische - wantrouwen en de openlijke twijfels aan de persoonlijke integriteit.²⁸

Bij Uitdammers bestaat overigens waardering voor de optimalisatieslagen van de Alliantie, waarbij de dijk benoorden en bezuiden van Uitdam-Dorp er aanmerkelijk anders uit ging zien ten opzichte van de oorspronkelijke ontwerpen. Hun waardering pakt anders uit ten aanzien van de concretisering van het advies van de Deltacommissaris over de bescherming van het unieke ensemble en de bekleding/inrichting van de nieuwe dijk.

Bescherming ensemble en bekleding/inrichting van de dijk

Er zijn een paar momenten, die we in Bijlagen hebben uitgelicht:

- In bijlage 5 zien we dat er duidelijke verwachtingen zijn gewekt over een *zo groen mogelijke* dijk, die *zoveel mogelijk lijkt op de huidige situatie*.
- In bijlage 7 zien we “de weggerekende berm” vlak voor het moment waarop de Raad van State tot een uitspraak zal komen.
- In bijlage 6 zien we dat de Raad van State als de hoogste bestuursrechter alle betogen van de oppositie tegen het Projectplan ziet falen en daarmee de ruimte biedt tot realisatie, inclusief de visualisaties voor Uitdam in de Reacties op de Zienswijzen. Dat laat onverlet dat HHNK/de Alliantie vanaf 25 september 2018 een vervolg moest geven aan de discussies met Uitdammers over allerlei varianten voor landschappelijke invulling. Een concrete inrichting en (zo groen mogelijke) bekleding van de dijk, waar – opmerkelijk genoeg – vooral in de betrokken commissie van Provinciale Staten veel informatie wordt uitgewisseld.
- Na het onherroepelijk worden van PPW, waardoor de dimensies/maximaal ruimtebeslag worden bepaald, blijft een heftige discussie over de bekleding van de dijk voortduren. Er passeren een aantal varianten de revue.²⁹

- Uitvoering in Open Steen Asphalt, overlaagd met 40 cm grond als basis voor de grasmat
- Uitvoering met Basalton, geheel overlaagd met 40 cm grond als basis voor de grasmat
- Uitvoering met Basalton, alleen de buitenberm overlaagd met 40cm grond
- Uitvoering met Basalton, alleen de buitenberm overlaagd met 20 cm grond
- Versmallende golfbrekende berm met 1/ 2 meter en 20/30 cm verhoogde kruin

Uit Feitenrelaas HHNK, 3 maart 2021, p. 18.

In de loop van 2020 komen er nog enkele andere suggesties bij, waaronder de kleiwig (zie Bijlage 8). De redenen waarom deze varianten de eindstreep niet halen, staan toegelicht in het feitenrelaas van HHNK van 3 maart 2021 en verslagen van de commissie NLG van de provincie Noord-Holland van begin 2021. In het feitenrelaas van de bewoners valt te lezen,

²⁸ Bij besprekingen komt naar voren, dat Uitdammers deze constatering van onderzoekers heel vervelend vinden om te horen, maar dat bij hun in contacten met functionarissen van HHNK/de Alliantie soortgelijke gevoelens opkwamen.

²⁹ De Alliantie Markermeerdijken merkt op, dat er vanaf 2018/2019, maar zeker vanaf de zomer 2020 diverse presentaties voor vertegenwoordigers in Uitdam zijn georganiseerd, waarin men poogt transparant toe te lichten hoe het er in de toekomst uit zal gaan zien. In de beleving van bewoners is dat anders: ondanks hun aandringen op overleg zien zij grote gaten vallen tussen overlegmomenten, waardoor zij “later achter de feiten aan denken te moeten lopen.” Dat overleg over landschappelijke invulling, inrichting en bekleding van de dijk behelst meer dan toelichting en is door diverse functionarissen vanaf 2018 toegezegd (zie elders in deze rapportage).

dat zij, in navolging van sommige experts, niet altijd overtuigd zijn van de juistheid van de naar voren gebrachte argumenten (zie genoemde bijlagen hierboven). Zichtbaar is, dat impliciet of expliciet de invalshoek van beheer(skosten) boven op de invalshoek van veiligheidseisen na overdracht van het dijklichaam aan HHNK zich vermengt met een meer technische beoordeling van de verschillende varianten. Wat de doorslag geeft in de discussies wordt niet altijd helder uit de doeken gedaan. Hetzelfde geldt voor de diepgang, waarmee de varianten zijn onderzocht.

Als een rode draad loopt door de communicatie heen, dat elk gebrek aan transparantie in de afwogen alternatieven in Uitdam wantrouwen oproept. Hoewel visueel materiaal het beste werkt in de communicatie, leidt het ook tot confrontaties wanneer het niet voldoet aan de (hooggespannen) verwachtingen of roept het ‘oud zeer’/herhaling van zetten op. Sommige visualisaties zetten zelfs objectieve beschouwers op het verkeerde been.³⁰

Omgevingsmanagement

Hoe begrijpelijk ook voor langdurige trajecten, storend voor het proces met bewoners zijn de personele wisselingen, zeker die in het omgevingsmanagement. In de uitspraak van de Raad van State staat een omgevingsteam aangekondigd, waarbij de taken en de werkzaamheden worden beschreven. In de praktijk zien we voor het hele deelgebied Zuid vier omgevingsmanagers, waarvan er één speciaal voor Uitdam werkt.³¹ Naast nieuwsbrieven lopen er relatief veel acties voor Uitdam voor het omgevingsmanagement.³²

Naast signalen dat niet iedereen in Uitdam de kritiek op HHNK/de Alliantie deelt, ontstaat er steeds meer behoefte aan maatwerk voor knelpunten van individuele huishoudens. Dat is zeker logisch in de uitvoeringsfase van een project. Immers, in de eerdere fase van planvorming ligt de nadruk meer op de algemene consequenties van de gekozen oplossingen, terwijl in de uitvoeringsfase meer focus ligt op de concrete individuele belangen van en knelpunten in de uitvoering van het werk (toekomstige overgangen, eigendommen zoals steigers, toegankelijkheid en specifieke verkeersafwikkeling, bomen/tuinen, scheuren/schades, bouwtjes, ‘verhuisservice’, ...).

Daarom kiest het omgevingsmanagement in de uitvoeringsfase in alle deelgebieden van de dijkversterking voor een meer – zeker in coronatijd: tijdrovende - individuele benadering van huishoudens naast het reguliere overleg met bewonersvertegenwoordiging als DRU/DKZ. Een mogelijke bijvangst kan zijn, dat via de persoonlijke aanpak het omgevingsmanagement in een gunstiger positie gaat komen om vertrouwen te herwinnen, waar Uitdammers daar voor open staan.

De voorgeschiedenis in Uitdam vraagt om invulling van omgevingsmanagement met een bijzondere bestuurlijke sensitiviteit en goed doordachte escalatiemechanismen. Dit stelt hoge eisen aan zowel de betrokken omgevingsmanagers als aan de ontvankelijkheid van het bestuur.

³⁰ Hierbij speelt de kwestie van de maatvoering van het ontwerp een cruciale rol voor de Uitdammers. Die stond niet altijd op hun netvlies: “als wij ten tijde van het DC-traject ons hadden gerealiseerd, dat het ontwerp 15,4 meter beton en steen zou betekenen, waren we er niet achter gaan staan.”

³¹ Omgevingsmanagement omvat natuurlijk veel meer dan bewonerscontacten. Het betreft de aansturing van een multidisciplinair team met experts van grondverwerking t/m archeologie, waarop in voor de hand liggende gevallen een beroep kan worden gedaan.

³² Omdat in Uitdam-Dorp alles gevoelig ligt, wordt elke uitwisseling van informatie uitvoerig gecheckt op risico's, zeker als het raakt aan actuele of historisch relevante bouwkundige, dijkconstructieve (buitenberm!), formeel/bestuurlijke (buitendijkse trappen van provincie bijvoorbeeld) of formeel/juridische risico's.

4.6 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier HHNK)

HHNK kenmerkt zich als organisatie van functioneel openbaar bestuur, die voor de dijkversterking Markermeerdijken samenwerkt in een bijzondere constructie van publiek-private samenwerking met bouwbedrijven (de Alliantie). Tegenover ervaren professionals uit deze gelederen staan de bewoners in Uitdam als (vertegenwoordigers van) vrijwilligersorganisatie(s)/stichtingen (zie Inleiding). De ongelijke verhoudingen staan niet altijd voor op het netvlies (zie tekstkader).

In het kielzog van – zelf – gemaakte afspraken met zijn algemeen bestuur (CHI) dringt de portefeuillehouder begin 2021 flink aan bij de Uitdammers om hun feitenrelaas op te leveren. In het licht van hetgeen opgeleverd werd vanuit DRU/DKZ, een samenvatting van 40 pagina's voorzien van een omvangrijke Appendix van 142 pagina's met uitgebreid, chronologisch gerangschikte documentatie, is dat – achteraf gezien - ongelukkig.

In de ogen van bewoners is de prestatie om 14 jaar historie te beschrijven onvoldoende gewaardeerd. Ook snappen zij niet dat HHNK geen prijs stelde op (bespreking van) hun (kritische) commentaar op het feitenrelaas van HHNK/de Alliantie.

Bij HHNK zelf lukt het ook niet altijd om adequaat en alert te reageren op brieven, e-mails en vergaderverzoeken (voorbeeld uit eigen ervaring onderzoekers, zie tekstkader). Wie de tijdlijnen reconstrueert constateert grote gaten als gevolg van trage reacties, waarbij wrevel over en weer zichtbaar is.³³

Manja Verhorst-Van Leeuwen van de Stichting De Kwade Zwaan stuurt op 18 mei 2021 een brief aan HHNK met vragen. HHNK registreert op 27 mei daarna deze brief officieel onder kenmerk 21.0762016. Op 27 mei daarna zegt ze constructief te willen participeren aan dit onderzoek gebaseerd op de aangenomen motie in CHI, maar ook prijs te stellen op een antwoord op haar brief. In de begeleidingscommissie van het onderzoek op 24 juni 2021 kaart ze de brief aan, op 5 juli 2021 nogmaals. In de tussentijd ontvangen wij als onderzoekers diverse kopieën van mails, waarin verbazing uitgesproken wordt over het uitblijven van een antwoord. Het (summiere) inhoudelijke antwoord komt uiteindelijk 5 juli per mail (gedateerd op 29 juni 2021), bijna 2 maanden later.

Op de goede voedingsbodem van het proces en advies van de Deltacommissaris voor Uitdam is HHNK er in de afgelopen 4 jaar niet in geslaagd om een proces in te richten voor de concretisering van het advies in ontwerpen en plannen, waarbij de moeizaam bereikte consensus overeind bleef. Dat is geen kwestie van kwade opzet of gebrek aan goede wil, maar vloeit voort uit onvermogen en onhandigheid, zo is onze indruk als onderzoekers.

Waar aan de kant van het plan-, ontwerp- en maakproces de gekozen koppeling tussen publiek en privaat in de Alliantie een zegen lijkt, loopt het aan de kant van het extern acteren in de casus Uitdam niet altijd soepel. Het broodnodige sensitieve omgevingsmanagement onder de publiek-private paraplu schaalte in de ontwerp-, planontwikkeling-, inrichtings- en uitvoeringsfase bijvoorbeeld niet altijd op tijd op tot de juiste bestuurlijk escalatie. Voor externen onderbelicht lijken (dreigende) conflicterende belangen tussen beheer(skosten) op lange termijn bij HHNK na oplevering van de dijk versus bescherming van ensemble Uitdam; de externe transparantie en openbaarheid van dit type dilemma's kunnen beter.³⁴ Een voorbeeld van een misverstand is “de weggerekende berm”: een lonkend perspectief voor iedere betrokkene, die op een later moment door de Alliantie in afwezigheid van bestuurlijk

³³ HHNK kan zich niet vinden in de weergave in het tekstkader. Van die kant benadrukt men het veelvuldige (telefonische) overleg over het te verwachten schriftelijke antwoord.

³⁴ Zie ook reflectie in het slothoofdstuk van deze rapportage. HHNK/de Alliantie is met deze alinea niet eens. Zij zien met name niet in, waarom omgevingsmanagement onder publiek-private paraplu niet op tijd en op het juiste bestuurlijke niveau zou (kunnen) escaleren.

betrokkenen van HHNK in een online gesprek met bewoners van tafel moest worden gehaald.³⁵ “Had niet zo moeten en een leermoment.”, reageerde de portefeuillehouder tijdens de besprekingen van deze rapportage.

Vanuit het perspectief van bewoners is HHNK/de Alliantie vooral tekortgeschoten in de uitleg hoe bij de uiteindelijke afweging van de dijkversterking bij Uitdam de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting en inpassing (“het ensemble”) expliciet is meegewogen.

In de hitte van de discussie werden gewekte verwachtingen naar bewoners over een groene dijk soms ontkend. “In het advies van de Deltacommissaris komt het woord groen niet voor” is strikt genomen juist. Het advies van de DC is ook glashelder over het feit, dat andere partijen HHNK/de Alliantie in de gaten moeten houden bij het realiseren van “aan de aan dijken gerelateerde omgevingskwaliteiten, deze kwaliteiten op een effectieve wijze te borgen en vroegtijdig in te brengen in het planproces.” Op bezorgde toon volgt in het advies een pleidooi voor een open blik voor cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit/inrichting, die naast sobere en doelmatige uitvoering “een expliciete plek” moet krijgen in de uiteindelijke afweging van de keringbeheerder (zie 4.2 hiervoor).

De expertmeetings zonder bewoners over de kleiwig in december 2020 en de nalatigheden over het verslag van de 2^e bijeenkomsten zijn ook een voorbeeld. Dit voedt het toch al gegroeide wantrouwen opnieuw, terwijl er tussen de zomer en december 2020 voldoende tijd geweest was om het traject naar het model van de Deltacommissaris in te richten. Zo’n inspanning had niet meer tijd hoeven kosten en was zorgvuldiger geweest. Ook hadden de andere, niet haalbaar gebleken varianten van vergroening de revue kunnen passeren.

Van wie was nu eigenlijk het participatieproces in de verschillende fasen van het project? Hoewel het betrokken bestuurders duidelijk was, wie aan het roer stond, bleek het voor bewoners soms onduidelijk. Het droeg eraan bij, dat zij hun casus bij zoveel mogelijk instanties bleven aankaarten. HHNK had in dit proces duidelijker positie kunnen kiezen.

4.7 Uitdammers

Uitdammers leven met ‘hun’ Markermeerdijk. Zij hebben zich de nodige expertise eigen gemaakt of toegang geregeld tot netwerken, die over die expertise beschikken. Er zijn vele vrijwilligersuren besteed aan overleg, acties, e-mailverkeer, persmomenten, ontvangsten van hoogwaardigheidsbekleders (“wie heeft nu niet op die bank van Manja gezeten?”) en het opstellen van hun eigen feitenrelaas. Zij hebben geprobeerd alle personele wisselingen aan ‘hun’ dijkversterking op te vangen, voor te lichten hoe zij er over dachten, hun mening om te buigen in een – in de ogen van betrokken Uitdammers – gunstige uitkomst.³⁶

In heftige aanvaringen en escalaties met HHNK/de Alliantie ontstond eigen leed. Tijdens besprekingen van deze rapportage passeerden in dit kader een groot aantal momenten de revue (die soms duidelijk weersproken werden vanuit HHNK of de Alliantie).

³⁵ Laat onverlet volgens de Alliantie of de aanwezigheid van een bestuurder een verschil had gemaakt in de uitkomst, gezien de technische en juridische (on)mogelijkheden.

³⁶ Los van de meerwaarde voor betrokken Uitdammers heeft bescherming van het unieke ensemble in Uitdam een veel bredere betekenis. Daarvan getuigt ook de brede kring van deelnemers aan het traject van de Deltacommissaris.

De bewoners aan de Markermeerdijk in Uitdam zijn de continue en betrokken factor. Op sommige momenten kregen bewoners voor elkaar, wat HHNK/de Alliantie niet was gelukt.³⁷

Feitelijk moeten de Uitdammers constateren:

- dat de dijkversterking er komt, dat er tot uitvoering wordt overgegaan binnen onherroepelijke kaders, waarbij – ondanks het door hun gesignaleerde patroon van reageren van HHNK/de Alliantie – de marges sterk zijn geslonken voor innovatief onderzoek om een meer gewenste situatie te bewerkstelligen;
- dat er grenzen zijn aan de financiën binnen het uitgangspunt van sober en doelmatig van HWBP-2, terwijl er maar beperkt draagvlak is voor inzet van eigen middelen van HHNK voor de casus Uitdam;
- dat er grenzen zijn door precedentwerking, die op andere, soortgelijke ‘hot spots’ tot claims kunnen leiden;
- dat er – net als bij Uitdammers zelf – ook grenzen zijn aan het professionele incasservermogen bij betrokken instanties.

³⁷ Bijvoorbeeld de extra middelen die in het kielzog van het traject met de Deltacommissaris zijn losgekomen. [Bij Uitdammers bestaat de indruk dat het gezamenlijk optrekken voor de financiering van (duurdere) bekledingsvarianten zou kunnen lukken.

5 Conclusies

De constatering en overwegingen in de motie van 12 mei 2021 van het College van Hoofdingelanden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, de aanleiding tot dit rapport, worden in ons onderzoek in grote lijnen bevestigd. Dat blijkt overduidelijk in paragraaf 3.3. en de bijlagen 5 t/m 8.

Onze beoordelingen aan het einde van de Bijlagen 5 t/m 8 geven aanleiding tot de onderstaande conclusies.

5.1 Groene dijk (momenten uit 2018)

In het verslag zien we, dat er – strikt genomen – geen groene dijk wordt toegezegd. Er wordt gesproken over grasbedekking, maar ook een buitentalud met stenen; een vormgeving die *zoveel als mogelijk lijkt op de huidige situatie*.

Wel worden er in 2018 *verwachtingen gewekt*, dat de gepresenteerde visualisatie niet het eindbeeld zal zijn en dat er samen zorgvuldig gekeken gaat worden naar een nadere invulling richting een - voor bewoners van Uitdam – meer gewenste situatie. Daarvoor worden bijeenkomsten toegezegd.

Ook wordt het streven van de bewoners van Uitdam naar een groene dijk duidelijk gemarkeerd. Daarover kan – zeker vanaf najaar 2018 - geen misverstand meer bestaan.

5.2 (Ontwerp) Plan Waterwet t/m Raad van State uitspraak in april 2020

Op weg naar het onherroepelijk worden van het Projectplan Waterwet werden er verwachtingen gewekt ten aanzien van de bewonersparticipatie in het vervolg (over uitstraling, inrichting, bekleding van de dijk). In het vertrouwen in de goede afloop van het aangekondigde vervolgtraject tekenen de Uitdammers geen beroep aan tegen de stenige invulling/uitvoering van de dijk, zoals die in de visualisaties van de speciale Bijlage in de Nota Beantwoording Zienswijzen duidelijk voorkomt.

Mede omdat hun focus bijna volledig gericht is op het (vervolg van) het perspectiefvolle traject met de Deltacommissaris, zijn staf en betrokken expertise, is de ontwikkeling van het (O)PPW voor betrokken Uitdammers niet (altijd) goed te volgen, of misschien zelfs: onvoldoende gevolgd. Dat geldt voor de dwarsdoorsneden, daaraan gerelateerde visualisaties, uitstraling/inrichting/bekleding van de dijk bij Uitdam-dorp (module 14).³⁸

Hier is duidelijk sprake van uiteenlopende verwachtingen tussen Uitdammers enerzijds en HHNK/de Alliantie anderzijds over de aard en inrichting van het vervolgtraject.

Terugblikkend: ondanks goede bedoelingen, bijeenkomsten, toelichtende presentaties/bijlagen en mailverkeer schiet de communicatie over deze onderwerpen tekort.

Door de uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State op 22 april 2020 is de weg vrij voor de uitvoeringsfase van het Projectplan Waterwet, zoals dat onder verantwoordelijkheid van HHNK/de Alliantie is ontwikkeld en waarvoor door de provincie Noord-Holland vergunning is verleend.

³⁸ Keer op keer benadrukken functionarissen in deze fase, dat er geen sprake is van een eindbeeld, maar een bepaling van het maximale ruimteslag. Overleg over landschappelijke invulling, bekleding van de dijk, inrichting, etcetera zou nog volgen.

5.3 Weggerekende berm (1^e helft 2020)

Hierbij zien we goed, hoe alle betrokkenen naarstig op zoek zijn naar een voor alle partijen bevredigende oplossing. De reacties zijn enthousiast als er een oplossing gloort.

Niet duidelijk is met welke stelligheid het wegrekenen van de berm is gepresenteerd. De stelligheid van sommigen (zie verslag bewoners) botst met het ontbreken van een open oor van anderen voor een voorbehoud in verband met nog te maken berekeningen (zulke berekeningen zijn complex en pas zinvol ná de uitspraak van de RvS).

Opvallend is dat ervaren bestuurders zich niet voorzichtiger hebben geuit in hun reacties op het – voor Uitdam – wenkend perspectief. Het creëren van hoop of wekken van verwachtingen in het geval van een technische nog onzekere oplossing maakt hen kwetsbaar als het niet haalbaar blijkt in de praktijk.³⁹

5.4 Expertmeetings over de kleiwig (2^e helft 2020)

Er is een motie in Provinciale Staten bij vergunningverlening in het kader van PPW, die participatie van bewoners bij de concrete invulling van de dijk wil afdwingen. De provincie heeft echter niet tot taak toezicht uit te oefenen op de participatie bij projecten van andere overheden, zoals waterschappen, en beschikt dus logischerwijze ook niet over het instrumentarium om dat af te dwingen.⁴⁰ We zien op diverse plekken, dat bewoners betrokken zullen worden bij de concrete invulling van de Markermeerdijk bij Uitdam na goedkeuring van het PPW.⁴¹

Bewoners hebben vanaf het prille begin onder andere gepleit (gestreden) voor bescherming van het ensemble in Uitdam, alsmede – in het stadium na de Deltacommissaris – goede landschappelijke inpassing van een dijk met een ‘groene’ uitstraling (zie boven). Hen betrekken bij concrete uitwerking schept vanzelfsprekend verwachtingen. Tot hoever moet dat gaan?

Wie het grote aantal opties en varianten overziet, dat in overweging is genomen en die – soms globaal, soms diepgaand – zijn onderzocht, kan niet anders dan tot de conclusie komen, dat verschillende betrokkenen daar hard aan hebben (proberen te) trekken.

Dat geldt ook voor onderzoek naar de kleiwig-oplossing, maar langs de lat van de code maatschappelijke participatie komt dat niet altijd goed uit de verf, met name op de volgende punten:

- de gelijkwaardige behandeling van de (mede) door Uitdammers geopperde oplossing⁴²
- binnen kaders meedenken over de bekleding van de dijk op een manier, waarbij de initiatiefnemers in Uitdam mede zelf de verantwoordelijkheid/regie houden
- de transparantie van de afweging door onder andere het ontbreken van een (goedgekeurd) verslag van het oordeel van de experts. Behoudens het toegevoegde bestuurlijk oordeel over de reststerktebenadering en detaillering blijft de gehanteerde

³⁹ Tijdens de behandeling van dit moment is iedereen het er over eens, dat de communicatie rond deze – technisch zeer onzekere – oplossing erg ongelukkig is verlopen. Op deze manier vooruitlopen op nog uit te voeren ingewikkelde technische berekeningen (“kan het wel, past het wel binnen PPW?”) was veel te voorbarig.

⁴⁰ Zie ook opmerkingen van gedeputeerde Loggen in de commissie NLG op 26 november 2020.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld opmerkingen na de commotie in Uitdam rond de visualisaties in 2018.

⁴² De bewoners onderkennen een patroon in “de organisatie van processen”, waardoor ze systematisch te laat kunnen reageren, pas aan tafel komen als de feiten al zijn afgekaart en sprake is van gepasseerde stations. Dan voelen ze zich genoodzaakt om “herrie te maken” en de situatie op scherp te stellen. Naast de kleiwig discussie zien zij dit patroon terug bij het (O)PPW-proces t/m de uitspraak van de Raad van State, het proces richting definitief ontwerp van de dijk (incl. Plan van Aanpak Participatie) en de weggerekende berm.

onderbouwing van de afwijzing na ruim 3 maanden ongewijzigd; een kritische beoordeling van sommige argumenten vanuit enkele experts blijft achterwege in verband met het bestuurlijke oordeel over de afwijzing van de reststerktebenadering.

De afwezigheid van vertegenwoordigers van bewoners, al was het maar als toehoorders, heeft niet bijgedragen aan een transparante en open communicatie c.q. heeft bijgedragen aan toch al bestaand wantrouwen. Dat laatste houdt verband met een proces, waarbij het maanden duurt om de 2 expertbijeenkomsten te organiseren, waarin gestelde deadlines van HHNK/de Alliantie al verstreken waren.

In hoeverre is er werkelijk ruimte geweest voor de kleiwig? Gedeputeerde Loggen verzucht tijdens een commissievergadering begin januari 2021 “dat het allemaal niet de schoonheidsprijs verdient.”⁴³

⁴³ Commissie NLG 14 januari 2021, 4. Rondvraag portefeuille dhr. Loggen (Water, WED, CPMR).

6 Herstel van vertrouwen: een nieuwe start

6.1 Erkenning

Verwerking van de feiten uit waarheidsvinding is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde in een proces van vertrouwensherstel. Het is een begin. Hieronder lopen we de onderwerpen langs, die minimaal deel uitmaken van het opbouwproces.

Erken ruiterlijk als HHNK en de Alliantie	Erken ruiterlijk als Uitdammers
<i>dat de Uitdammers van meet af aan een groene bloemrijke dijk hebben nagestreefd, die het oorspronkelijke unieke cultuurhistorische en landschappelijke ensemble benadert.</i>	<i>dat het een unicum was, dat HHNK, Alliantie, gemeente, provincie, DC, minister oog hadden voor het unieke ensemble in Uitdam en dat daarna een ieder veel organisatorische, menselijke en financiële inspanningen heeft geleverd om tot een goede oplossing te komen.</i>
<i>dat er verwachtingen omtrent een zo groen mogelijke dijk zijn gewekt, zowel in het voor- als natraject van het (O)PPW.</i>	<i>dat met de uitspraak van de RvS op 22 april 2020 de ruimte om in de uitvoeringsfase andere oplossingen aan te dragen/te onderzoeken zienderogen slinkt en dat HHNK/de Alliantie conform de condities van HWBP-2 sober en doelmatig hebben in te richten en dat inzet van extra eigen middelen van HHNK een beperkt draagvlak heeft.</i>
<i>dat het participatieproces vanuit HHNK/de Alliantie na het traject met de Deltacommissaris voor Uitdam niet voldeed, zeker niet aan verwachtingen van bewoners(vertegenwoordigers) en voor die laatste betrokkenen een pijnlijk proces was.</i>	<i>dat Uitdammers onvoldoende oog hebben gehad voor het incasservermogen van betrokken professionals en bestuurders.</i>
<i>dat het ontbreken van bewoners bij de expertmeetings over de kleiwig eind 2020 en communicatie/verslaglegging van de 2^e bijeenkomst een misser is, die bij heeft gedragen aan verdieping van de vertrouwenskloof.</i>	<i>dat over de exclusieve bestuurlijke beoordeling van toepassing van de reststerkte-benadering bij de kleiwig consensus bestond, ook onder experts, waaraan alle andere overwegingen ondergeschikt zijn.</i>
<i>dat de herstel van vertrouwen in Uitdam noopt tot een nieuwe start met bijzondere maatregelen en een omgevingsmanagement (kwaliteit & continuïteit & zorgvuldigheid) met goede escalatieafspraken naar bestuurders.</i>	<i>dat bewoners het publieke karakter van 'hun' dijk respecteren en daar in hun dagelijkse gebruik rekening mee houden.</i>

6.2 Nieuwe start

Het gezamenlijke proces van de bespreking van voorgelegde formuleringen van feiten, beoordelingen, beelden en conclusies gedurende vijf lange sessies in de maanden september t/m begin oktober 2021 werd door alle betrokkenen aanwezig als zeer waardevol en bijzonder ervaren. De bijeenkomsten tussen de delegatie van bewoners uit Uitdam en vertegenwoordigers van HHNK/de Alliantie onder onafhankelijk voorzitterschap van Friso de Zeeuw hebben tot doel gehad het concept-rapport te bespreken en informatie met elkaar uit te wisselen. Over concept-teksten van de Hoofdstukken 1 t/m 5, alsmede de Bijlagen, is meer dan 15 uur vergaderd, waarbij tussentijds aanvullende documentatie is verstrekt, die ingenomen posities (uitgangspunten, standpunten) konden onderbouwen en/of toelichten.⁴⁴

Hoe anders betrokkenen ook tegen sommige feiten en omstandigheden bleven aankijken, spraken zich wel in alle openheid uit. Daardoor werd ‘hun geschiedenis’ met de dijk gemeenschappelijk en ontstond – met alle slagen om de arm – perspectief op een nieuwe, gezamenlijke start.⁴⁵

Op deze wijze kon een voorzichtige stap gezet worden in het herstellen van het imago en het vertrouwen in HHNK en de Alliantie bij deze bewoners van Uitdam.

De bijeenkomsten tussen deze delegatie van bewoners van Uitdam en vertegenwoordigers van HHNK/de Alliantie onder leiding van Friso de Zeeuw moeten een vervolg krijgen. Als gemeenschappelijk vertrekpunt daarbij adviseren wij een zo groen mogelijke dijk, die met respect voor het ensemble van Uitdam in het landschap past. Overwogen kan worden, dat – in verband met precedentwerking – de casus Uitdam aangewezen wordt als uniek, experimenteel en innovatief proefgebied.

Binnen de beschikbare mogelijkheden daartoe zal de voorzitter toewerken naar een consensus onder aanwezigen, waarin de hoofdlijnen van een integraal plaatje voor de inrichting van de dijk zijn vastgelegd in omschrijvingen en visualisaties. In het reeds gestarte traject van HHNK/de Alliantie en provincie, in samenspraak met bewoners van Uitdam, moet in dit kader verder ingezet worden op een zo groen mogelijke dijk middels de resultaten van het Plan van aanpak Pilot Ecologische vergroening van steenbekleding Uitdam (zie 6.3). Die inspanningen moeten resulteren in een minimale beeldkwaliteit zoals getoond in de presentatie van de commissie Water en Wegen van HHNK op 21 april 2021, of beter. Daarnaast adviseren wij ook andere passende (fase van project, randvoorwaarden zoals PPW, veiligheid, financier- en beheerbaarheid) oplossingen aan de orde te laten komen, wanneer daar gezamenlijk meerwaarde van wordt verwacht. Naast praktische randvoorwaarden gaat het ook om de politieke wil bij HHNK (College, CHI), als opdrachtgever van de Alliantie, om hiervoor ruimte te scheppen. Daarbij valt ook te overwegen bewoners een beperkt budget voor ondersteuning toe te kennen.

⁴⁴ Behoudens DKZ/Manja Verhorst waren tijdens de sessies onder voorzitterschap van Friso de Zeeuw aanwezig: Linda van Oostrum (opdrachtgever), DRU (Jaap Hoekman en Ineke Hoekman-van Hassel), Sayone Daan, Rob Veenman (portefeuillehouder HHNK), Reijer Baas (de Alliantie), Marijke Klinkenberg-Mulder (verslaglegging), Hans Andersson (onderzoeker) en Rob van de Lustgraaf (opsteller rapportage). Er is vergaderd op 7, 11, 14 en 29 oktober 2021 en een afsluitende bijeenkomst op 2 november 2021.

⁴⁵ Dat laat onverlet, dat de teksten in deze rapportage voor rekening komen van de onderzoeker/rapporteur.

Bij dit advies van ons als onderzoekers willen we waarschuwen voor te hoge of valse verwachtingen. Vanuit de Alliantie wordt, opgemerkt, dat de bekleding van de dijk inclusief de golfbrekende berm al vast staat, zodat alleen nog de pilot “Ecologische vergroening van de steenbekleding” aan de orde is, waarvan het Plan van Aanpak inmiddels bestuurlijk is vastgesteld. Voor de inrichtingselementen is de Alliantie inmiddels gestart met het proces. Verder merkt de Alliantie op: “In deze fase van het project, de uitvoering van het project is in volle gang, is alleen sprake van betrokkenheid van burgers op een lage ladder van de participatie. Veel is al vastgelegd en uitwerking van de afwerking van de dijk moet binnen de contractuele kaders plaatsvinden. Een Kwaliteitscommissie zoals in paragraaf 6.2 van dit hoofdstuk door de onderzoekers wordt geadviseerd past niet meer in dit stadium van het project.”

Het kader waarbinnen wordt geopereerd, evenals het tijdsbestek waarin resultaten moeten worden geboekt, dienen vooraf gespecificeerd en geaccepteerd te worden door betrokkenen. Een aantal spelregels staan in het volgende tekstkader:

- richt een helder overall proces in, knip langere processen op in duidelijke fases
- hanteer heldere spelregels: wat ga je wel en niet met elkaar aan (doen), met speciale aandacht voor:
 - omarm bij meedenken over bekleding/inrichting de code maatschappelijke participatie;
 - maak expliciet als er alleen sprake is van informeren/presenteren/vragen beantwoorden. Definieer die situaties vooraf en niet gaandeweg. Maak altijd verslagen en behandel die.
- Stel van tevoren budgettaire kaders vast, zeker in die gevallen waarbij er vanuit HHNK niets mogelijk is en het geld elders moet worden gezocht.
- Richt de besluitvormingsprocessen en -momenten helder in met duidelijke “go/no-go” posities en verwachtingenmanagement. Zet die ook voorspelbaar op de afgesproken momenten in.
- doe alles transparant, in de openbaarheid en zoveel mogelijk langs de lijnen van de code maatschappelijke participatie. Houd het contact in stand, ook als er niets is te melden.
- Richt een platform in, waarnaar geëscaleerd kan worden (zie vervolg Kwaliteitscommissie).
- voorkom bestuurlijke drukte, geef duidelijk aan wie voortrekkers/verantwoordelijken zijn, juist in het gevallen van co-financiering uit verschillende hoeken en/of partijen

6.3 Inzetten op de Pilot ecologische vergroening

Voor zover wij als onderzoekers kennis hebben kunnen nemen van het concept “Plan van aanpak Pilot Ecologische vergroening van steenbekleding in Uitdam” bevelen wij allen aan om tenminste op dit spoor door te gaan, zowel in technische als procedureel-organisatorische zin.

Wel willen wij in overweging geven om de scope verder te verbreden. Binnen de beschikbare mogelijkheden bevelen wij aan om toe te werken naar een situatie, waarin de hoofdlijnen van een integraal plaatje voor de inrichting van de dijk zijn vastgelegd in omschrijvingen en visualisaties, waarin de kwaliteit, evenals de termijn van realisatie is bepaald.⁴⁶ Concreet en wellicht ten overvloede: steigers, trappen, meubilair, wandelpaden, strandjes, etc. maken deel uit van het integrale plaatje.

Op de voorgestelde manier in het genoemde Plan van aanpak voor de Pilot zou dit bredere plaatje van borgingsmechanismen moeten worden voorzien in de verschillende stappen van het realisatieproces. Wij geven als onderzoekers in overweging hiertoe een Kwaliteitscommissie in te richten langs de dezelfde lijnen en op de geschetste momenten in

⁴⁶ Ook hier oppassen voor verkeerde verwachtingen wordt er waarschuwend vanuit de Alliantie opgemerkt: de werkvolgorde en uitvoeringsplanning liggen binnen de contractuele ruimte van de Alliantieovereenkomst en moeten daarbinnen flexibel blijven.

het Plan van aanpak. Immers: de historie van Uitdam toont aan, dat er mechanismen ingebouwd moeten worden, die moeten voorkomen dat de situatie niet opnieuw escaleert.

Een aandachtspunt is natuurlijk de financiering van het geheel. De uiteindelijke bijdrage is het resultaat van onderhandelingen tussen partijen. Een uitkomst waarbij de provincie Noord-Holland en HHNK/de Alliantie een sleutel hanteren van 50%:50% van de totale kosten (investeringen en contant gemaakte extra beheerkosten) van de zo groen mogelijke dijk kunnen wij ons voorstellen.

6.4 Tot slot voor vertrouwensherstel

Aan het streven naar een groene dijk, die in je achtertuin ligt en vele anderen hoog inschatten als uniek cultuurhistorische ensemble van Uitdam, kleeft ook emotie. Het doorlopen proces in oktober/begin november 2021 laat zien, dat het van belang is om dat ook echt te zien/te erkennen en te waarderen.

Die erkenning vergt empathisch vermogen. Eenzijdig door beheer- en beheerkosten gedomineerde argumentatie moet tijdens het uitwerkingsproces worden voorkomen. Deze moeten in een goede balans en met een duidelijke opdracht bij de bekleding⁴⁷ en inrichting aan de orde komen.

De bewonersvertegenwoordigers uit Uitdam bepleiten extra zorg en aandacht voor zorgvuldig handelen tijdens de dagelijkse uitvoering en de adequate afhandeling van eventuele schades, die verband houden met het werken aan de dijkversterking (zie ook statement in Bijlage 9).

⁴⁷ Ook hier een kanttekening vanuit de Alliantie in het verlengde van voetnoot 45 t/m 47.

7 Reflectie

7.1 Inleiding

De situatie in Uitdam is uniek. Niet alleen door het monument en de bijzondere landschappelijke elementen; ook door het proces van bijna 15 jaar discussie over dijkversterking, waarbij Uitdammers gezagsdragers van het allerhoogste niveau hebben weten te mobiliseren om zich met de situatie te bemoeien. Het traject met de Deltacommissaris, dat hiervoor zo uitvoerig aan de orde is gekomen, is daar een exponent van.

Als de situatie en het proces zo uniek zijn geweest, zijn er dan lessen van meer algemene aard te trekken? Ons is gevraagd om ook hierover te reflecteren.

7.2 Vermijdbaar en onvermijdelijk

De discussies over het project versterking Markermeerdijken omvat een periode van bijna 15 jaar en de uitvoering zal nog enige tijd in beslag nemen, voordat het aan HHNK opgeleverd gaat worden.

Niemand kan voorkomen dat er in zo'n periode op kwetsbare posities een aantal personele wisselingen plaatsvindt (gekozen bestuurders, carrièreswitches, etc.).

In zo'n tijdsbestek is het onvermijdelijk, dat nieuwe (bestuurlijke, technische) inzichten en perspectieven, veiligheidsnormen, innovaties, geslaagde voorbeelden van elders, budgettaire knelpunten, ruimtelijke/maatschappelijke kaders etcetera in overweging worden genomen en, vervolgens, hun stempel drukken op de discussies in projecten. Van het ene op het andere moment kan dat het speelveld compleet veranderen, waardoor het net lijkt alsof de gemaakte afspraken niet langer gelden.

Voorts leiden de ingewikkelde verhoudingen tussen Nederlandse mede-overheden bij grote projecten tot onoverzichtelijke situaties voor bewoners: wie het voortouw heeft, bij wie ze moeten aankloppen of ageren, is voor hen niet altijd duidelijk, tenzij ze zich er enorm in verdiepen. Ook voor bestuurders en directies (van publiek-private samenwerking) zelf is dat niet altijd goed uit te leggen, zeker als het mis is gegaan (of dreigt te gaan).

Het bovenstaande beeld schetst onvermijdelijkheden. Dat betekent overigens niet, dat het ontbreekt aan instrumentarium om de nadelige consequenties voor betrokkenen te verzachten, als deze omstandigheden zich voordoen. Immers, waar risico's bekend en onvermijdelijk zijn, is er ook op te anticiperen.

Het zou goed zijn om bij dit type projecten risicoprofielen vanuit bewonersperspectief op te stellen van voorzienbare risico's, alsmede de manier waarop en door wie van betrokken functionarissen er actie moet worden ondernomen om de gevolgen te verzachten.

Maar het bredere verhaal blijft: bij zulke grote, zeer ingrijpende projecten met een looptijd van langer dan een decennium zullen zich altijd feiten en omstandigheden voordoen, waardoor nieuwe antwoorden noodzakelijk zijn.

Het is onmogelijk om in dit kader alle mitigerende maatregelen te behandelen. Een aantal in het oog springende passeren hierna kort de revue, die reflecteren op het waargenomen proces in Uitdam.

7.3 Suggesties⁴⁸

Versterking positie getroffen samenleving

Bij zeer grote, ingrijpende projecten met een lange looptijd moet een omvangrijk arsenaal aan ingeschakelde professionals/experts gaan samenwerken met vrijwilligersorganisaties en betrokken leken. Er zijn goede redenen om de positie van laatstgenoemde vrijwilligers/leken te versterken door eigen pleitbezorgers en expertise te faciliteren. Voor zover de lokale sociale infrastructuur ontbreekt ligt ook samenlevingsopbouw voor de hand.

Belangrijk is ook gezamenlijk ‘een geweten’ op te bouwen in de vorm van een voor alle betrokkenen toegankelijk archief, waarin alle gemaakte afspraken, verslagen en gewisselde documenten worden vastgelegd.

Bij dijkversterkingsprojecten zijn in de beginfase dijkcolleges zinvol. Kies daarbij voor een benadering vanuit bewonersperspectief (en kennisniveau), attendering op voor bewoners/betrokkenen essentiële procesmomenten. Ook ervaringsdeskundigheid van elders kan helpen.

Het doel moet zijn om de kennis en het inzicht van bewoners en andere bij het project betrokkenen te ontsluiten en optimaal te benutten (citizen science).

Helderheid over de aard van participatie

Verwachtingenmanagement is essentieel; van bestuurlijk eindverantwoordelijke tot en met vertegenwoordigers in de frontlinie moeten alle betrokkenen zich precies bewust zijn in het doen van (mondelinge) toezeggingen. Via verslaglegging “terug onderhandelen” moet zoveel mogelijk worden vermeden. Wees snel met verslagen en feed-back daarop.

Vooraf bij omvangrijke en ingrijpende dijkversterkingsprojecten is het van belang om de aspiratieniveaus van de participatieladders en de bijbehorende behoefte aan onafhankelijke expertise van tevoren goed in te schalen. Hierbij onderscheidt zich de fase van ontwerp en planvorming van die van de realisatiefase. Duidelijk moet zijn hoe met financiële consequenties en de geplande doorlooptijden in relatie tot de participatie-inbreng wordt omgegaan.

Belangrijk is om open te staan voor initiatief-(deel)plannen en dat het opstellen daarvan binnen (financiële) kaders kan plaatsvinden. Dat impliceert dat er ruimte moet zijn om met de financiële consequenties van de participatie-inbreng om te gaan. Die is op voorhand beperkt/bekend, maar de casus Uitdam laat zien, dat bewoners soms dingen voor elkaar kunnen krijgen, die de instanties zelf onderling niet konden bewerkstelligen. Samen optrekken kan lonen.

Hou er voorts rekening mee, dat de gevolgen van de ‘logische’ technische werkwijze van “grof” naar “fijn” niet voor iedereen goed zijn te overzien.⁴⁹

Fase na planvaststelling

In deze fase zullen zich (nieuwe) dilemma’s aandienen over de concretisering van het ontwerp. Zowel van de kant van de uitvoering als van de kant van de bewoners/betrokkenen is

⁴⁸ De onderzoekers danken voorzitter Friso de Zeeuw voor zijn voorzet voor deze paragraaf. Zijn suggesties zijn bewerkt en verwerkt.

⁴⁹ Werken van “grof” naar “fijn” kan onduidelijkheden scheppen, waarvan de consequenties pas in een later (te laat?) stadium bij bewoners op het netvlies komen. Daarom steeds consequenties inzichtelijk maken voor “fijn”, bijvoorbeeld via scenario’s of opties. Mogelijke weerstand kan dan voortijdig besproken worden. Dit vergt tijdige en toegankelijke informatie, die niet alleen in (juridisch noodzakelijke) bijlagen is te vinden. Zorg dat gepresenteerde visualisaties een goed beeld van de toekomstige situaties geven.

het zaak om hiervoor open te staan en – gezamenlijk – oplossingen te bedenken. Belangrijk is dat hiervoor de technische en sociale infrastructuur is toegerust.

Besef goed als uitvoerders, dat de talrijke besluiten tijdens de uitvoering zeer wezenlijk zijn voor bewoners. Waar dat mogelijk is, moet de trechter van de “technische” uitvoering worden vervangen door een meer “iteratieve aanpak”, waarbij ook terug is te schakelen op een eerder stadium van uitvoering indien de consequenties van een vervolgbesluit op grote bezwaren stuiten.

In deze fase komt nog meer druk te liggen op het omgevingsmanagement, als frontlinie en visitekaartjes voor de uitvoering. Het gaat niet alleen om bereikbaarheid en snelheid van handelen, maar ook om voldoende mandaat om zaken zelf te regelen, een directe lijn naar directie/bestuurder(s), alsmede een assertieve houding naar zowel de werkorganisatie als naar bewoners/betrokkenen. Dat stelt hoge eisen aan individuele omgevingsmanagers en vraagt om zoveel mogelijk continuïteit (en voorzieningen die continuïteit borgen), evenals een adequaat en zorgvuldig proces, dat voorziet in de afwikkeling bij (onverhoopte) schades.

Publiek-private samenwerking

Aan de ene kant kan werken in een pps-constructie bij dijkversterking, zoals HHNK in de Alliantie, voor bewoners/betrokkenen voordelen hebben: ze worden in principe minder van het kastje naar de muur gestuurd door de aangegane relatie tussen de aannemende partij(en) – met een veelal geringe bewoners-sensitiviteit – en het waterschapsbestuur. Er is een eenduidig aanspreekpunt.

Aan de andere kant kan de constructie ook leiden tot lange – voor betrokkenen onduidelijke – terugkoppelingsprocessen. Dan slaat het initiële voordeel weer om in een nadeel.

Bijlage 1

Motie HHNK

MOTIE

Herstel van vertrouwen in Uitdam m.b.t de dijkversterking

Nummer:



De ondergetekenden, leden van het college van hoofdingelanden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, in vergadering bijeen op 12 mei 2021,

gehoord de insprekers in de commissie Water en Wegen d.d. 21 april 2021,

constaterende dat

- De Markermeerdijken (tevens provinciaal monument) een bijna 50 km lang dijktraject is tussen Hoorn en Amsterdam, dat het achterland met zo'n 1,2 miljoen bewoners moet beschermen tegen overstroming.
- In 2006 de dijk bij Uitdam is afgekeurd op macrostabiliteit en hoogte.
- Op 19 september 2018 het CHI het Projectplan "Waterwet Versterking Markermeer-dijken" heeft vastgesteld (nader te noemen het Projectplan).
- Op 22 april 2020 de Raad van State de ingestelde beroepen ongegrond heeft verklaard zodat het Projectplan nu uitgangspunt is bij de versterking van de Markermeerdijken.
- In de uitspraak van de Raad van State de unieke situatie in Uitdam-dorp wordt benadrukt, zodat de oplossing zoals verwoord in het door Deltacommissaris W. Kuijken opgestelde rapport "Maatwerk voor een veilige dijk die past bij het karakter van Uitdam" van 27 juni 2017 gerechtvaardigd is.
- De Raad van State tevens aangeeft dat de oorspronkelijke aanblik en de uitstraling van de dijk zoveel mogelijk moeten worden gerespecteerd.
- In de uitspraak van de Raad van State ook te lezen valt:
 - "Ter hoogte van het dorp Uitdam blijft de historische dijk behouden, hoewel het profiel, meer specifiek het buitentalud, deels wijzigt."
 - "Wel treedt een aanzienlijke wijziging van het profiel op, doordat de buitenkant van de dijk forser wordt."
 - "Ter hoogte van de bebouwingskern Uitdam wordt de overgang tussen dijk en open water minder direct door aanberming."
 - "De woonbeleving wordt met de gekozen oplossing (...) in enige mate aangetast."
- De nieuwe Deltacommissaris P. Glas begin 2021 nog heeft geschreven dat:
 - hij [net als de Raad van State] van mening is dat het advies van zijn ambtsvoorganger is overgenomen door HHNK en de basis is van het ontwerp zoals opgenomen in het Projectplan en dat (...) de beoogde oplossing in Uitdam niet afwijkt van het advies van zijn ambtsvoorganger.
 - er is toegezegd in het traject met zijn ambtsvoorganger, om te zoeken naar "een vormgeving die zoveel als mogelijk lijkt op de huidige situatie, op een zo natuurlijke manier en in samenspraak met de bewoners."
- Dat de financiering van een HWBP-2 dijkversterkingsproject uitgaat van het criterium "sober en doelmatig" en HHNK niet de mogelijkheid heeft om uit eigen middelen verdere grootschalige en kostbare optimalisaties te financieren.

overwegende dat

- Er in het verleden en - meer specifiek - tijdens het traject met de Deltacommissaris en de procedure bij de Raad van State, door bestuurders en medewerkers van HHNK wellicht geen harde toezeggingen zijn gedaan, maar toch ten minste verwachtingen zijn gewekt dat HHNK zal streven naar een dijk ter hoogte van het dorp Uitdam, die zo groen mogelijk wordt.
- Het in eerste instantie aan HHNK is om met voorstellen te komen waarmee aan de gewekte verwachtingen kan worden voldaan.
- Het CHI, het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden steunt in zijn opvatting dat de kleiwigconstructie geen begaanbare weg (meer) is, zoals verwoord in de memo "Standpunt

kleiwig Uitdam" van 7 december, waarover de Deltacommissaris begin 2021 ook heeft geschreven dat hij goed kan begrijpen dat het Hoogheemraadschap in zijn afweging niet heeft gekozen voor de kleiwigvariant.

- Het van belang is dat de werkzaamheden aan de Markermeerdijken voortvarend worden gecontinueerd in het belang van de waterveiligheid van 1,2 miljoen bewoners in het achterland.
- Inmiddels helaas ook is gebleken dat, ondanks de vele participatiebijeentkomsten (ca. 65) en de inzet van alle betrokken bestuurders en medewerkers van HHNK, het vertrouwen in HHNK als betrouwbare overheid weg is bij bewoners van Uitdam en meer specifiek bij de stichting Dorpsraad en de stichting De Kwade Zwaan.
- Een gebrek aan vertrouwen schadelijk is voor het imago van de overheid in het algemeen en van HHNK in het bijzonder.
- Het belangrijk is dat het vertrouwen van de bewoners van Uitdam in HHNK wordt hersteld.
- Een specifieke uitspraak over dit onderwerp, van het CHI als volksvertegenwoordigend orgaan, kan bijdragen dat het herstel van vertrouwen en daarmee ook aan een voortvarende continuering van de werkzaamheden aan de Markermeerdijken.

verzoeken het college van dijkgraaf en hoogheemraden:

In te zetten op het herstellen van het imago van en het vertrouwen in HHNK bij de inwoners van Uitdam door:

- Een onafhankelijk, extern bureau, in gesprek met de inwoners van Uitdam waaronder de stichting Dorpsraad Uitdam en de stichting De Kwade Zwaan, te laten onderzoeken hoe het vertrouwen zoveel mogelijk kan worden hersteld en daarover te rapporteren.
- De wijze waarop partijen elkaar hebben geïnformeerd en standpunten hebben uitgewisseld, onder andere ten aanzien van feitenrelazen en de kleiwig onderdeel te laten zijn van dit onderzoek.
- De selectie voor een onafhankelijk, extern bureau af te stemmen met de stichting Dorpsraad en de stichting De Kwade Zwaan.
- Een overleg te organiseren, indien mogelijk voor eind juni, onder onafhankelijk voorzitterschap waar bovenstaand rapport wordt besproken met de stichting Dorpsraad Uitdam en de stichting De Kwade Zwaan met als doel om te komen tot een vertrouwensherstel. Informatie-uitwisseling, toelichting van standpunten en uitgangspunten, waaronder over de kleiwig en het criterium sober en doelmatig, kunnen daarbij een rol spelen als zij bijdragen aan het terugwinnen van het vertrouwen. De informatie-uitwisseling over de kleiwig dient daarbij ook ter afronding van de discussie.
- De leerpunten te betrekken bij het nieuw op te stellen participatiebeleid en de leerpunten te formuleren voor toekomstige dijkversterkingsprojecten.
- Aan het eind van de uitvoering van het Projectplan Versterking Markermeerdijken het totale traject te evalueren en leerpunten te formuleren voor de uitvoering van toekomstige dijkversterkingsprojecten met de daarbij behorende participatietrajecten.
- In het reeds gestarte separate traject van hoogheemraadschap en provincie, in samenspraak met de bewoners van Uitdam, verder actief in te zetten op een zo groen mogelijke dijk middels de "Pilot vergroening steenbekleding". Doel daarbij is het realiseren van een minimale beeldkwaliteit zoals getoond in de presentatie in de commissie Water en Wegen van 21 april 2021 of beter. Het dagelijks bestuur zal daarbij actief het College van Hoofdingelanden over de voortgang en de resultaten van de pilot informeren zodat er, indien mogelijk, bijgestuurd kan worden op het uiteindelijke resultaat.

en gaat over tot de orde van de dag.

Heerhugowaard, 12 mei 2021

De leden van het college van hoofdingelanden,

indieners:

Bijlage 2

Persbericht

Persbericht

Pb 25

12 juli 2021



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Onafhankelijk onderzoeksteam verkent vertrouwensherstel

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en bewoners uit Uitdam hebben overeenstemming bereikt over het onafhankelijke team onderzoekers dat onderzoekt hoe het vertrouwen tussen beide partijen hersteld kan worden. De onderzoekers hopen medio september een rapport op te leveren, dat de basis zal vormen voor verdere gesprekken.

Het versterken van de Markermeerdijken heeft de afgelopen jaren geleid tot heftige discussies tussen hoogheemraadschap en bewoners, tot aan de Raad van State toe. In dit proces liepen met name de tegenstellingen tussen het hoogheemraadschap en de dorpsbewoners van Uitdam hoog op. Het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap nam op 12 mei jongstleden met overgrote meerderheid een motie aan waarin werd opgeroepen om het vertrouwen tussen het hoogheemraadschap en Uitdam te herstellen. Om te komen tot dit herstel geeft het hoogheemraadschap opdracht tot het uitvoeren van een onafhankelijk extern onderzoek, in samenwerking met Stichting de Dorpsraad Uitdam, Stichting De Kwade Zwaan en betrokken bewoners.

Objectief

Hoewel de discussies over de dijk in Uitdam al 14 jaar de gemoederen bezig houden, is afgesproken om vooral de situatie vanaf 2017 te laten onderzoeken. In goed overleg hebben bewoners en het hoogheemraadschap gezocht naar onafhankelijk onderzoekers, waarin gezamenlijk het vertrouwen bestaat dat zij alles objectief beschouwen. De keuze is gevallen op Hans Andersson en Rob van de Lustgraaf. Hans Andersson heeft binnen het Nederlandse openbaar bestuur tal van ingewikkelde en vastgelopen situaties vlot weten te trekken. Met ervaren onderzoeker/consultant Rob van de Lustgraaf vormt hij een geolied team. Andersson en Van de Lustgraaf zullen de ontstane situatie analyseren en adviseren over wat er geleerd kan worden voor de toekomst. Doel is een hersteld vertrouwen.

Open en vrij

Het onderzoeksteam zal de omvangrijke documentatie doornemen en gesprekken voeren met bewoners, bestuurders en functionarissen, die nu of in het verleden een sleutelrol hebben gespeeld in de discussies over de dijk in Uitdam. De onderzoekers rapporteren aan een begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers van bewoners uit Uitdam gelijk optrekken met vertegenwoordigers van het hoogheemraadschap en de Alliantie Markermeerdijken. Om open en vrij met elkaar te kunnen spreken, hebben alle betrokkenen afgesproken dat er geen tussentijdse mededelingen of informatie zal worden verstrekt. Het onderzoeksteam streeft ernaar medio september de rapportage gereed te hebben. Hoogheemraadschap en bewoners zullen deze rapportage bespreken onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Of deze termijn gehaald wordt, hangt mede af van de beschikbaarheid van alle te raadplegen bestuurders, deskundigen, bewoners en overige betrokkenen, nodig voor een diepgaand, kwalitatief goed en onafhankelijk onderzoek.

Einde persbericht

Noot voor de redactie (niet voor publicatie): voor meer informatie kunt u bellen naar communicatieadviseur Marko Cortel: 072-582 8262. B.g.g. de persteffoon 072-582 88 00.

Hoogheemraadschap
Hollands Noorderkwartier
Postbus 250, 1700 AG Heerhugowaard

T 072-582 8282
F 072-582 7010
info@hhnk.nl
www.hhnk.nl

Bijlage 3

Geïnterviewde personen

Persoon**functie**

Reijer Baas	Alliantiemanager Onafhankelijk voorzitter Alliantie Markermeerdijken
Fulco van den Berg	Gemeente Waterland
Hermen Borst	Directeur Ruimte, gemeente Leidschendam-Voorburg Voormalig voorzitter Staf Deltacommissaris
Wim Bovendeur	Directeur Projecten Boskalis Voormalig Alliantiedirecteur Markermeerdijken
Laura Bromet	Lid Tweede Kamer Voormalig wethouder gemeente Waterland
Sayone Daan	Bewoner Uitdam Voorheen St. De Kwade Zwaan
Hans Eikelenboom	Beleidsadviseur Provincie Noord-Holland
Hester Faber	Voormalig omgevingsmanager Alliantie Markermeerdijken
Frank Frowijn	Algemeen Bestuur HHNK
Peter Glas	Deltacommissaris
Ineke Hoekman	Bewoner Uitdam
Jaap Hoekman	Voorzitter Dorpsraad Uitdam Bewoner Uitdam
Jandrik Hoekstra	Adviseur H+N+S Landscape Architects Voormalig Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit
Wouter den Hollander	St. Zuyderzeedijk
Martine de Jong	Senior adviseur Samenwerken TwijnstraGudde
Richard Jorissen	Directeur Waterkeringen RWS, expert bij traject Deltacommissaris
Luc Kohsiek	Dijkgraaf HHNK
Jeroen Koninkx	Secretaris Dorpsraad Uitdam Bewoner Uitdam
Guido Koolhaas	Projectmanager Provincie Flevoland Voormalig Publieke Alliantiedirecteur Markermeerdijken
Luzette Kroon	Dijkgraaf Wetterskip Fryslân Voormalig burgemeester gemeente Waterland
Wim Kuijken	Voormalig Deltacommissaris
Cees Loggen	Gedeputeerde provincie Noord-Holland Portefeuillehouder Water
Joke van der Meer	Secretaris St. Zuyderzeedijk
Mathea Mevissen	Strategisch beleidsadviseur provincie Noord-Holland
Ricardo Nuijens	Omgevingsmanager Alliantie Markermeerdijken
Linda van Oostrum	Hoofd afdeling HWBP, HHNK
Harry van der Pijl	Senior adviseur provincie Noord-Holland
Joost de Ruig	HID Noord Nederland, RWS Voormalig directeur Water HHNK
Joke van Ruler	Teamleider gemeente Waterland
Marc Schepers	Ambtenaar directie Groen, provincie Noord-Holland
Martin Schepers	Programmamanager Waterveiligheid Ingenieursbureau Aveco Bondt Voorheen expert bij DC-traject
Lilianne van Sprundel	Staf Deltacommissaris Liaison gebieden, generieke thema's en maatschappelijke organisaties
Kees Stam	Algemeen Bestuur HHNK Voormalig portefeuillehouder
Rob Veenman	Dagelijks Bestuur HHNK Portefeuillehouder

Manja Verhorst	Oprichter St. De Kwade Zwaan Bewoner Uitdam
Peter Vonk	Algemeen Bestuur HHNK
Marian van der Weele	Burgermeester gemeente Waterland
Carla Zuiderwijk	Ministerie I&W Directie Algemeen Waterbeleid en -veiligheid

Bijlage 4

Vertrek De Kwade Zwaan



Uitdam, 2 oktober 2021

Reactie op rapport “Herstel van vertrouwen in Uitdam”

Ik wil Hans Andersson en Rob van de Lustgraaf bedanken voor de tijd en energie die ze hebben gestoken in het afnemen van de interviews en het schrijven van het rapport. Het interview met mij heeft in alle openheid en vertrouwen plaats gevonden. Dat heb ik als prettig ervaren.

Als iemand mij vraagt of ik mij kan vinden in het rapport en of ik nu beter begrijp waarom dingen zo gelopen zijn, zodat ik het kan accepteren, dan is het antwoord helaas nee.

Iedereen wist dat wij een groene dijk wilden. Daar bestond geen misverstand over. Het advies van de deltagcommissaris ging daar van uit. Zijn advies ging uitsluitend over de technische realisatie. Wij hebben voortdurend de groenbekleding op de agenda gezet, maar gesprekken daarover werden uitgesteld. Ik vertrouwde erop dat het goed zou komen, vanwege:

1. Hetgeen in de KRK staat en in het Plan van Aanpak.
2. Het goede proces met de deltagcommissaris.
3. De uitspraken van Joost de Ruig en Wim Bovendeur in de terugkomstbijeenkomst van 25 september 2018 en de afspraak in dezelfde vergadering dat er een volgende bijeenkomst over de landschappelijke inpassing/groenvulling zou worden georganiseerd op een moment dat hierover een goed inhoudelijk gesprek zou kunnen worden gevoerd.
4. Uitspraak van Hester Faber dat de bekleding op de visualisatie niet relevant is, de visualisatie geeft slechts het ruimtebeslag aan. De groene invulling zou pas later aan de orde komen. Daar ben ik letterlijk ingetuind. Deze visualisatie is als bewijsmateriaal gebruikt dat wij niet van een groenbekleding mochten uitgaan.

Achteraf blijkt dat HHNK vanaf het begin al geen groene bekleding wilde. Zij had dat meteen moeten zeggen omdat zij wist dat wij dat persé wilden. Dan pas ben je eerlijk en ga je op een gelijkwaardige manier met mensen om. Dan was ik wel naar de rechter gestapt. Ik ben misleid. Dat ons wordt verweten dat wij niet naar de Raad van State zijn gestapt begrijp ik niet. Ik vertrouwde op de mondelinge toezeggingen. Naar mijn maatstaven met recht. Ik ben

van huis uit opgegroeid in de traditie van “een man een man, een woord een woord”. Misschien staan de toezeggingen niet helemaal klip en klaar in het verslag, maar voor mij duidelijk genoeg. Ik had niet zo naïef moeten zijn.

In het stuk wordt gerefereerd, aan het niet adequaat reageren door het HHNK op brief van DKZ van 18 mei 2021. Het gaat hierbij niet alleen op de trage beantwoording, maar vooral om het niet inhoudelijk reageren op deze brief.

Zoals al eerder schriftelijk aangegeven voel ik me vrij om me op ieder moment uit het proces terug te trekken. Dat moment is nu gekomen.

Manja H.J. Verhorst-van Leeuwen

Stichting De Kwade Zwaan

Bijlage 5

De groene dijk (momenten in 2018 en begin 2019)

Inleiding

Uitdam is een parel op/aan de Markermeerdijk, een uniek provinciaal monument. In alle communicatie/fotomateriaal, ook vanuit HHNK en in het advies van de DC in 2017, domineert de (huidige) aanblik van de groene dijk. Dat is ook de basis van consensus uit 2017 en de procesvoorwaarden om de situatie na die tijd tot het gewenste resultaat te brengen. Vanaf het prille begin van de discussie over dijkversterking in 2005 proberen bewoners uit Uitdam het monumentale karakter van de groene dijk fel te verdedigen. Behoud door ontwikkeling acht de Provincie het basisprincipe voor de vergunbaarheid van het Projectplan Waterwet.

Het principe bij dit uitgangspunt is dat het karakter van de dijk – naast het fysieke behoud van het dijklichaam zelf – gerespecteerd blijft in de ruimtelijke vernieuwing. In deze benadering zijn de ontwerputgangspunten voor de veiligheidsopgave zoveel mogelijk dienstbaar aan het in stand houden daarvan.

Uit: Toetsingskader MER, 12 juli 2018

Visualisatie Ontwerp Projectplan Waterwet september/oktober 2018

De Alliantie presenteert visualisaties, waar later in het feitenrelaas van HHNK in 2021 op wordt teruggegrepen. Naast het groen zien we ook andere elementen.



Naar aanleiding van deze visualisaties trekken de bewoners resoluut aan de bel in diverse mails en een brief van DKZ. In de opmaat naar een vergadering van de Statencommissie Natuur, Landbouw, Water en Milieu op 24 september 2018 (OPPW, ca 140 Zienswijzen alsmede reactie daarop van HHNK) probeert Joost de Ruig de emoties te dempen.⁵⁰

In Provinciale Staten wordt een motie aangenomen, waarin het College wordt opgeroepen de burgerparticipatie als voorwaarde op te nemen bij het verlenen van de vergunning (zie tekstkader).

⁵⁰ “Jullie issues komen vanzelfsprekend ook aan bod. Het is, denk ik, wel goed om daaraan voorafgaand elkaar mee te nemen in wat de optimalisatie wel en niet heeft opgeleverd.” (mail 17 september 2018, geciteerd via Feitenrelaas Bewoners). Tijdens bespreking van deze concept-rapportage is uitvoerig gediscussieerd of de verhouding groen/steen in de visualisaties wel klopten met de werkelijke verhoudingen.

met de betrokken partners binnen de ‘Alliantie Markermeerdijken’ voor de verder uitwerking van de ruimtelijke invulling een concept-plan van aanpak burgerparticipatie op te stellen waarin tenminste tot uitdrukking komt:

- a. het niveau van participatie
- b. de vormen van participatie
- c. de verwachtingen die inwoners en belanghebbenden bij het participatieproces mogen hebben.

Motie Provinciale Staten NH 8 oktober 2018.

Vervolgafpraak op DC-advies

Om het resultaat van het advies van de DC te borgen bleven daarna voor partijen gezaghebbende experts beschikbaar, alsmede afspraken rond monitoring. Op 25 september 2018 zien we zo’n vervolgafpraak onder leiding van Hermen Borst (staf DC) met vertegenwoordigers van HHNK/de Alliantie (6), Ministerie I&W (1) Staf DC (2) Provincie NH (1), Gemeente Waterland (2) en een van de experts. In dat kader doet de toenmalige directeur Water van HHNK, Joost de Ruig, een veel besproken uitspraak (zie hiernavolgend tekstkader).

Joost de Ruig geeft aan dat in het nieuwe ontwerp een deel van de dijk zeker met gras wordt afgedekt. Op het buitentalud zal ook een deel met stenen nodig zijn (voor de veiligheid). De basaltblokken zullen hier niet terugkomen (ter voorkoming dat de dijk mogelijk bij de eerstvolgende toetsing weer wordt afgekeurd).

Ook zal in het eerste jaar er nog veel steen te zien zijn, omdat het nodig is om te kunnen checken wat de dijk ‘doet’ na de eerste ingrepen. Joost de Ruig zegt toe dat er wordt gezocht naar een vormgeving die zoveel als mogelijk lijkt op de huidige situatie, op een zo natuurlijke manier en in samenspraak met bewoners.

Er wordt afgesproken om zo’n gesprek met bewoners over landschappelijke inpassing/groeninvulling te organiseren. Goede timing hiervoor is voordat het definitieve ontwerp gereed is.

Toezegging Joost de Ruig, 16 oktober 2018 uit verslag bijeenkomst van 25 september 2018

Over het verslag ontstaat onenigheid. In een aanvulling staat “De bewoners willen het liefst zoveel mogelijk gras en/of een natuurlijke bekleding van de dijk”.⁵¹ Ook los van de motie van Provinciale Staten over burgerparticipatie wordt in mails en overleggen de verwachting gewekt, dat over de invulling (lees in de ogen van bewoners: het groene karakter van de dijk) nog volop kan worden overlegd.⁵²

Verwarrend moment op 18 maart 2019

Op 18 maart 2019 overlegt een brede vertegenwoordiging vanuit de Alliantie met DRU en DKZ. Als gevolg van de laatste sheet in de presentatie ontstaat verwarring bij bewoners of de grasbekleding nu wel of niet in de opdracht van de Alliantie zit (“grasbekleding geen scope Alliantie Markermeerdijken”). In het verslag staat het als volgt toegelicht.

Dijkbekleding

Het overdekken van de zetsteen met grasbekleding zit nu nog niet in de scope van de Alliantie. Vanuit de opdrachtgever (HHNK) ligt er een eis dat de grasbekleding niet bedekt wordt. Het is technisch wel mogelijk om de harde bekleding te overlagen. De harde bekleding bestaat dan meestal uit asfalt en die wordt afgedekt met 0,5 meter teelaarde. Technisch gezien kan de dijk dus worden bedekt.

Vanuit de provincie gaat nog een participatiegraject over de dijkbekleding lopen. Het overlagen van de zetsteen is daarbij waarschijnlijk ook een van de opties.

Op andere locaties van HHNK, bijvoorbeeld op Texel is de steenbekleding wel overlaagd. Daarom heeft de Alliantie bij het Waterschap de vraag neergelegd waarom het wel op Texel kan en niet bij de Markermeerdijken. De Alliantie weet namelijk dat de omgeving voorkeur heeft voor een groene dijk.

Er ligt echter nu een eis vanuit de beheerder waardoor de Alliantie gebonden is met die eisen rekening te houden bij het ontwerp. Anders kan de dijk nooit overgedragen worden aan HHNK.

(...)

Verslag Overleg Ontwerp Uitdam, 18-3-2018, p. 3

⁵¹ Mail H.Borst, Staf DC van 16 oktober 2018 aan alle deelnemers. Alle andere opmerkingen/suggesties worden niet opgenomen.

⁵² In Feitenrelaas van de bewoners staat, dat vervolgoeverleg ook in gesprekken daarna nog is herhaald, onder andere met inschakeling van deskundigen daarbij (zie Appendix, p. 56).

We gaan er vanuit, dat grasbekleding in de 2^e zin gelezen moet worden als “harde bekleding”. Los daarvan, zien we een aankondiging van een van de later onderzochte opties in het provinciale participatieproject over de dijkbekleding, de overlaging.

Beoordeling

Volgens sommigen heeft de fungerend directeur Water van HHNK een groene dijk toegezegd. De interpretaties over hetgeen *gezegd* is in de vergadering van 25 september 2018 lopen uiteen.

In het verslag zien we, dat er – strikt genomen – geen groene dijk wordt toegezegd. Er wordt gesproken over grasbedekking, maar ook een buitentalud met stenen (zonder de - in Uitdam gewaardeerde - basaltblokken); een vormgeving die *zoveel als mogelijk lijkt op de huidige situatie*.

Wel worden er in 2018 en begin 2019 *verwachtingen gewekt*, dat de gepresenteerde visualisatie niet het eindbeeld zal zijn en dat er samen zorgvuldig gekeken gaat worden naar een nadere invulling richting een - voor bewoners van Uitdam – meer gewenste situatie (landschappelijke inpassing/groeninvulling). Daarvoor worden bijeenkomsten in het vooruitzicht gesteld.

Ook wordt het streven van de bewoners van Uitdam naar de bescherming van het unieke ensemble, onder andere door een groene dijk duidelijk gemarkeerd. Daarover kan – zeker vanaf najaar 2018 - geen misverstand meer bestaan.

Bijlage 6

Van (Ontwerp) Plan Waterwet naar Raad van State (2018 t/m 22 april 2020)

Vertrekpunt

In 2013 werd het bestemmingsplan Kernen Waterland vastgesteld, waarin Uitdam en zijn dijk planologisch zijn geregeld. In 2017 werd er al gewerkt aan actualisering met een Parapluplan. Mede op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werd in het Parapluplan het advies van de Deltacommissaris van medio 2017 verwerkt. Naast het gewaardeerde beschermingswaardige ensemble in Uitdam kwam daarin voor, dat de as van de dijk op zijn plaats moest blijven (i.c. constructieve oplossingen met vernageling/damwanden) en niet mocht worden afgegraven. Op 6 juli 2018 werd dit Parapluplan vastgesteld.⁵³

Hoewel de gemeente ambtelijk en bestuurlijk sterk betrokken blijft bij het vinden van goede oplossingen voor de situatie in Uitdam, zag men als gemeente af van latere formele bemoeienis in het planproces bijvoorbeeld via het indienen van zienswijzen op dit onderdeel van het ontwikkelde projectplan.

Wel of niet een asverschuiving

Initieel streefde Alliantie naar een oplossing voor dijkversterking in grond met een substantiële asverschuiving (eerst 20 meter, later gereduceerd tot 5 meter). Deze asverschuiving werd opgenomen in een van de versies van het Ontwikkeling Project Plan Waterwet (OPPW).

De bewoners en de gemeente Waterland achtten de asverschuiving tot 5 meter wel acceptabel. Om het Uitdamse ensemble zoveel mogelijk recht te doen, bepleitten zij ook onderzoek naar een constructieve oplossing waarbij de dijk op zijn plaats zou blijven. Toen dat achterwege bleef, waardoor een evenwichtige afweging van opties onmogelijk zou worden en een nieuw robuuster dijkontwerp op tafel kwam, leidde dat tot een vertrouwensbreuk met HHNK/de Alliantie.

Daardoor ontstond het traject met de Deltacommissaris in 2017. Om ruimte te geven voor het traject van de Deltacommissaris Kuijken (zie 3.2) wordt in maart 2017 vier maanden extra voor indiening van het OPPW uitgetrokken.

HHNK neemt het advies van de DC uit de zomer van 2017 op in een nieuwe versie van het OPPW, waardoor de asverschuiving van de baan is, maar – in verband met technische eisen – het profiel (vernageling/damwanden, buitenberm) wel is bepaald. Nadrukkelijk is er ruimte gecreëerd voor optimalisatie; om die reden blijven de 4 experts uit het DC-traject beschikbaar.⁵⁴

Visualisaties op de korrel van bewoners tussen 2017 en 2020

Visualisaties 2017

OP 23 oktober 2017 laat een omgevingsmanager de (voorlopige) visualisaties/fotomontages zien van het OPPW aan de Uitdammers. Hoewel die nog wel verfijnd moeten worden, waarbij de materialisatie van de dijkbekleding in een vervolgstadium nog aan de orde gaan komen, slaan ze in als een bom bij de Uitdammers.

Nu de dijk definitief op zijn plaats blijft, vormt dit het (hernieuwde) startpunt voor de strijd voor een GROENE DIJK (en landschappelijke invulling van de dijk).⁵⁵ Naar aanleiding van de furieuze reacties van de Uitdammers op de gevisualiseerde, in hun ogen lompe, uitvoering en uitstraling, die zij niet vinden sporen met de werkbijeenkomsten in het DC-traject, volgen er sussende woorden (zie tekstkader).

⁵³ Deze soepele planologische inbedding vormde de bijdrage vanuit Waterland voor het faciliteren van de toegezegde extra middelen voor het realiseren van het advies van de Deltacommissaris.

⁵⁴ Het tussentijdse advies van de commissie MER achten wij minde relevant voor Uitdam in verband met het bereikte compromis rond het advies van de DC in de zomer van 2017.

⁵⁵ De Uitdammers benadrukken nooit te hebben gepleit voor een groen ondertalud.

“(…)

- Jullie wens voor een groene berm is vanuit het proces met de Deltacommissaris bekend.
- Gedurende dat proces is vooral gesproken over de principes van een veilige oplossing, en niet in detail over te gebruiken materialen. Het advies van de deltacommissaris gaat primair over de keuze voor de oplossing (wat leidt tot een optelsom van een berm+vernageling+herstel van het onregelmatige profiel), en doet geen uitspraken over de nadere uitwerking.
- De visualisatie (fotomontage) is gemaakt voor het OPPW om, net als bij de andere modules, de lezer een gevoel te geven van de maximale afmetingen van de nieuwe dijk. Het is immers lastig om te bedenken hoe de technische doorsneden er nu in werkelijkheid uit komen te zien. En ook met een fotomontage is dat nog steeds lastig: het perspectief en de flauwe taluds vertekenen soms een beetje. Een tekening kan nooit helemaal recht doen aan de uiteindelijke realiteit.
- De visualisatie komt overeen met de status van het ontwerp in het OPPW, het doel daarvan is vastleggen van (maximale) ruimtebeslag – en een schets te bieden van hoe het ontwerp vanuit het OPPW er ongeveer uit kan komen te zien. De fotomontage is geen volledig gedetailleerd ontwerp. In het vervolg-ontwerpproces komen de materialen, de afwerking en de inrichtingselementen erbij. Dan wordt het ontwerp meer ”aangekleed”. Het proces voor de nadere uitwerking en verfijning wordt nu opgestart, parallel aan de procedures van het OPPW. Deze nadere verfijning gaat ook over de uitwerking van materiaalkeuze, aanzetten daartoe zijn vastgelegd in het vormgevingsplan. Jullie wensen voor de materiaalkeuze zijn bekend en worden meegenomen in het afwegingsproces. Daarnaast moeten wij rekening houden met o.a. eisen vanuit veiligheid en beheersaspecten voor de toekomst. (….) worden jullie hier te zijner tijd over geïnformeerd.

Uit: Feitenrelaas bewoners, p. 53-54, mail omgevingsmanager, 7 november 2017.

Tussen 14 december 2017 en 24 januari 2018 legt de provincie de stukken van het door HHNK ingediende OPPW ter inzage. De toets van de commissie MER is daarbij gevoegd, waarin behoud door ontwikkeling wordt omschreven.

Het principe behoud door ontwikkeling is voor de Provincie uitgangspunt voor vergunbaarheid van het Projectplan. Het principe bij dit uitgangspunt is dat het karakter van de dijk – naast het fysieke behoud van het dijklichaam zelf – gerespecteerd blijft in de ruimtelijke vernieuwing. In deze benadering zijn de ontwerpuitgangspunten voor de veiligheidsopgave zoveel mogelijk dienstbaar aan het in stand houden daarvan.

Wijziging van het Provinciaal Monument, Toetsingsadvies MER, 12 juli 2018.

Visualisaties 2018

Medio januari 2018 dienen onder andere DRU, DKZ en M.Verhorst zienswijzen in, waarbij zij als rode draad de groene uitstraling van de dijk als belangrijk aandachtspunt nogmaals onderstrepen. Op 24 september 2018 spreken bewoners in bij de commissie NLG van de provincie Noord-Holland.⁵⁶ Een jaar later maken de bewoners zich nog steeds zorgen over de gepresenteerde visualisaties, maar van de beloofde overlegmomenten is nog geen sprake geweest.

Een afsluitende bijeenkomst vindt plaats op 25 september 2018, zes dagen na de vaststelling van het projectplan door het CHI van HHNK.⁵⁷

Het is een soort reunie van de deelnemers aan de Deltacommissaris-bijeenkomsten. In de eerst plaats wordt hier geconstateerd dat het advies van de DC nog steeds maakbaar en uitvoerbaar is. In de tweede plaats is de landschappelijke invulling aan de orde. Opnieuw zien we kalmerende woorden.: de visualisaties zijn niet het eindbeeld. Daarop volgt de uitspraak van Joost de Ruig, die centraal staat in Bijlage 5.

⁵⁶ Vanuit de Alliantie blijft er verbazing bestaan over het feit, dat het indienen van zienswijzen door Uitdammers niet gepaard gaat met het nalopen van de beantwoording, de genoemde speciale bijlage over Uitdam in de Reactie op de zienswijzen.

⁵⁷ Tussen betrokkenen bestaan er uiteenlopende verwachtingen omtrent de duur van de betrokkenheid van experts bij het proces in het verlengde van het advies van de Deltacommissaris. Met betrokken experts is tot eind september 2018 tussentijds uitvoerig overlegd volgens HHNK/de Alliantie. Bij de Uitdammers besefte niemand zich, dat er sprake was van een afsluitende bijeenkomst voor betrokken experts. Bij nader inzien is dat feitelijk wel het geval geweest.

Een van de afspraken over het vervolg van het proces:
 De Alliantie/HHNK organiseren een volgende bijeenkomst over de landschappelijke inpassing/groeninvulling op een moment dat hierover een goed inhoudelijk gesprek gevoerd kan worden, in ieder geval voordat de definitieve vormgeving wordt bepaald.
Uit verslag bijeenkomst 25 september 2018

De Uitdammers hebben een rotsvast vertrouwen in een vervolg op het geboekte succes in het traject met de DC en de – veronderstelde – duurzame betrokkenheid van alle ingeschakelde partijen bij het vervolg. De focus ligt vooral op dat gremium en bijbehorend proces en minder op de formele momenten in de afwikkeling van het projectplan Waterwet (PPW) tot en met de Raad van State (zie vervolg).

Over de manier waarop de vervolgfase van Voorlopig Ontwerp naar Definitief Ontwerp wordt ingericht wordt een memo geschreven door HHNK aan het Algemeen Bestuur van het waterschap en de Provinciale Staten van Noord-Holland.⁵⁸ Gedetailleerd doet het document uit de doeken hoe de optimalisatie, verfijning/detailering en de uitvoeringsaspecten aan de orde komen.

Ook komt er later in 2019 een Plan van Aanpak voor het betrekken van de omgeving bij het ontwerp van de dijkbekleding ter invulling van de aangenomen motie in Provinciale Staten hierover.⁵⁹ Dit is samen te vatten in het volgende schema:

Informereren

Algemeen projectontwikkeling

Hoe ziet het uitgewerkte ontwerp van de dijk eruit?

Meedenken

Inrichting van de dijk

Uitvoeringsaspecten

Nieuwe meekoppelkansen

Binnen kaders: dijkbekleding

In reactie op de ingediende zienswijzen stellen HHNK/Provincie voor de situatie in Uitdam een specifieke bijlage op aan het einde van de bundel, waarin de beantwoording voor vragen over Uitdam zijn samengevat. Daarin zien we de stevige en stenige visualisaties, die sterk doen denken aan hetgeen eerder is gepresenteerd. Kennelijk hebben die de goedkeuring gekregen van onder andere de provincie, met name de provinciale landschapsarchitect.

Dat maakt allemaal deel uit van de stukken, die vanaf 30 oktober 2018 zes weken ter inzage voor beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben gelegen. Noch de Stichting Dorpsraad Uitdam, noch Stichting De Kwade Zwaan, noch Stichting Zuiderzeedijken maken bij module 14 bezwaar tegen de stenige uitvoering, die in de Bijlage voorkomt van de reactie op de zienswijzen (zie ook tekstkader hieronder). Wel zien we ingesteld beroep tegen andere elementen uit de module 14, Uitdam-dorp.

Redenen voor DRU en DKZ om zelf geen beroep aan te tekenen:

(...) omdat zij vertrouwen hadden in:

- De uitvoerbaarheid van het Deltacommissaris advies
- HHNK en provincie zich volledig gecommitteerd hadden aan het advies
- De op 25 september (2018) gemaakte en vastgelegde afspraken in het kader afronding Deltacommissaris advies
- Met name de afspraken over de uitwerking van de landschappelijke inpassing en vergroening
- Het Kader Ruimtelijke Kwaliteit en Addendum, waarbij Uitdam als één van de plekken voor maatwerk wordt benoemd
- In de goed geborgde participatie-afspraken van de provincie waarbij betrokkenheid bij de uitwerking van de landschappelijke inpassing met provincie waren vastgelegd en onderdeel (waren) van de te verstrekken vergunningen
- De provincie met focus op bloemrijke dijken als “meekoppelkansen” en beleid van HHNK.

Uit: Feitenrelaas bewoners, p. 74.

De Uitdammers benadrukken vooral het morele aspect: zij vinden het “niet kies” om zich te voegen in het proces bij de Raad van State, terwijl zij betrokken zijn bij een (goed) lopend proces, waar zij vertrouwen hadden in de uitkomst,

⁵⁸ Opvallend is de verwijzing naar de Code Maatschappelijke Participatie in dit document, geldt dus ook voor de (discussies over de) inrichtingsfase.

⁵⁹ Zie afdoen motie 37-2018 ‘ betrek de betrokken inwoners Markermeerdijken, Provincie Noord-Holland, Kenmerk 1241402/1241405 en Alliantie Markermeerdijken, Plan van Aanpak, AMMD-008241), 2-7-2019

Op 6 december 2018 trekt DR/DKZ aan de bel, hoe het staat met het toegezegde overleg.

Visualisaties 2019

Op 8 januari 2019 zien we een bijeenkomst met een nieuw platform, de overkoepelende stakeholders, waarin de Alliantie o.a. aankondigt:

- een Plan van Aanpak Participatie
- per module een bouw-klankbordgroep voor de uitvoeringsfase
- geen radiostilte, maar een nieuwsbrief uitvoering om belanghebbenden te informeren en 2/3 bijeenkomsten per jaar.⁶⁰

Daarna zien we nog een flink aantal bijeenkomsten (zie tabel), die omlijst worden met uitvoerig E-mail verkeer.

datum	wie	diversen
18-03-19	Alliantie met DRU/DKZ	verslag volgt tot ergernis Uitdam 3,5 maand later
25-06-19	Informatie avond Alliantie over dijkbekleding	tot ergernis van Uitdammers: gaat vooral over keuze stenen
02-07-19	Plan van Aanpak omgeving betrekken in PS	recht doen aan uitvoering motie in PS door Alliantie
05-09-19	1e overleg Guido Koolhaas met DRU/DKZ	huiskamer bijeenkomst
09-12-19	2e overleg Guido Koolhaas met DRU/DKZ	idem
13-01-20	3e overleg Guido Koolhaas met DRU/DKZ	zie Bijlage 7 Weggerekende Berm

Uitspraak afdeling Bestuursrecht van de Raad van State op 22 april 2020

Omdat er geen beroep is aangetekend tegen de bekleding of uitstraling van de dijk in het ingediende en vergunde Projectplan Waterwet laat de uitspraak zich hierover niet uit. Overigens: *alle* bezwaren zijn ongegrond verklaard, waardoor het plan onherroepelijk is geworden; daarmee zijn de voorwaarden gedictieerd voor de uitvoering en aanvullende ontwikkelingen.

“(…) Het oude vissersdorp Uitdam ligt ingeklemd tussen het water. Dit is een landschappelijk en cultuurhistorisch uniek ensemble – ingeklemd tussen de Uitdammer Die en het Markermeer – dat niet elders in de provincie voorkomt. (...) Ook na de dijkversterking vormt de dijk een beeldbepalend element in het Noord-Hollandse polderlandschap door de continuïteit, de hoogte van de dijk en de steenbekleding. (...) De dijk in module 14 maakt onderdeel uit van de Noorder IJ- en Zeedijken. Kenmerkende waarden van eht provinciaal monument zijn in deze module:

- het dijktracé/profiel
- historische steenbekleding
- overgangszones binnen- en buitentalud
- braak: Uitdammer Die.

(...) Er is sprake van de volgende effecten op de kenmerkende waarden van het provinciaal monument:

- het dijktracé/profiel: ter hoogte van het dorp Uitdam blijft de historische dijk behouden, hoewel het profiel, meer specifiek het buitentalud, deels wijzigt. Ten noorden en zuiden van Uitdam, waar een buitenwaartse asverschuiving wordt gerealiseerd, wijzigt het tracé in beperkte mate. Wel treedt een aanzienlijke wijziging van het profiel op, doordat het buitenkant van de dijk forser wordt;
- historische steenbekleding: binnen deze module wordt de historische steenbekleding gedeeltelijk teruggebracht binnen een andere module. (...)
- overgangszones aan binnen- en buitentalud: ter hoogte van de bebouwingkern Uitdam wordt de overgang tussen dijk en open water minder direct door aanberming. (...)
- braak: door de buitenwaartse asversterking blijft de braak behouden. (...)

In hetgeen Stichting Zuiderzeedijk en andere voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten vanwege het aspect cultuurhistorie goedkeuring aan het projectplan had moeten onthouden, dan wel de omgevingsvergunning voor het wijzigen van de provinciaal beschermde monumenten en het planologisch strijdig gebruik niet had kunnen verlenen. (...)

Uit: Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak RvS op 22 april 2020, overwogen bij module 14.

⁶⁰ Manja Verhorst is hierbij aanwezig vanuit Uitdam, zie feitenrelaas bewoners, pp. 74 e.v. DRU zegt geen uitnodiging te hebben ontvangen.

Verschillende opvattingen over dwarsdoorsnedes/ruimtebeslag en bekleding

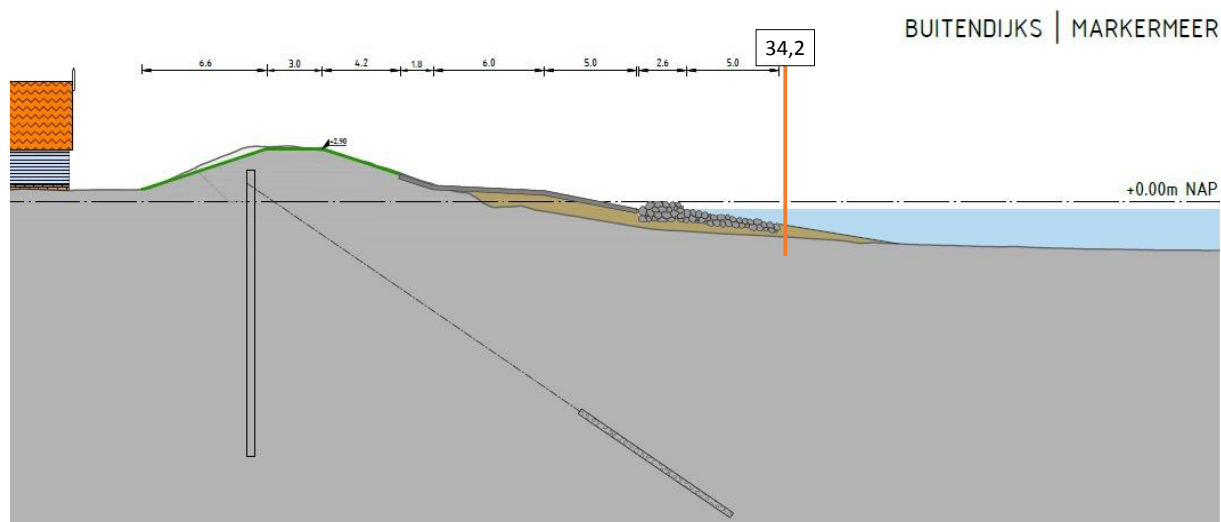
Op een - voor bewoners belangrijk - punt hebben we als onderzoekers een spanning niet weten te overbruggen. Dat heeft te maken met de volgende getekende dwarsdoorsnedes:



Zoals aangegeven komt deze dwarsdoorsnede uit de speciale bijlage, die is toegevoegd aan de Reactie Nota Zienswijzen bij het Projectplan Waterwet uit september 2018 (PPW), dat werd voorgelegd aan de provincie. Naast dezelfde dwarsdoorsnede als maatgevend profiel zien we op pagina 221 van het genoemde PPW ook een maatgevend profiel van 34 meter.⁶¹

Na vaststelling daarvan door de provincie Noord-Holland en de uitspraak van de Raad van State volgt de fase richting definitief ontwerp. Op 12 januari 2021 toont de Alliantie de volgende dwarsdoorsnede voor de opleversituatie:

⁶¹ Zie PPW september 2018, p. 221: de 33 meter is voor sectie EA-7A ter plaatse van dijkpaal 78, de 34 meter ter plaatse van dijkpaal 75.



De meest rechtse 5 meter aan de waterzijde loopt na 34,2 meter door overeenkomstig het einde van de stenen van de kreukelberm; van “teen tot teen” stellen de Uitdammers is er dus sprake van een ruimtebeslag boven de 34 meter.⁶² Voor het permanente ruimtebeslag wordt in het PPW in paragraaf 4.6 Ruimtebeslag en 4.7 Flexibiliteitsbepaling het volgende aangegeven:

Het permanente ruimtebeslag is op de basiskaart in bijlage 11.1 van het Bijlagenboek aangegeven door middel van het permanente horizontale ruimtebeslag en het opleverprofiel 2021 per maatgevend dwarsprofiel. (...) Voor de andere versterkingsoplossingen (dan oeverdijken) wordt het permanente horizontale ruimtebeslag aan de binnenzijde begrensd door de nieuwe dijsloot dan wel de (nieuwe) binnenteen waar deze het maaiveld raakt en aan de buitenzijde het punt waar de buitenteen van de (nieuwe) dijk de oorspronkelijke waterbodem raakt. (...)

Bij de realisatie van de Versterking mag worden afgeweken van het ontwerp mits:

- 1) Het type gekozen oplossing (voorkeursalternatief) niet wijzigt, en
- 2) Het ontwerp binnen het op de basiskaart aangegeven permanente horizontale ruimtebeslag en opleverprofiel 2021 blijft, en (...)

Bron: PPW, september 2018, pp. 99 en 100.

De discussie tussen bewoners enerzijds en vertegenwoordigers van HHNK/de Alliantie anderzijds spitst zich niet alleen toe op de definitie van het uiteenlopende maximale ruimtebeslag, maar ook op de bekleding richting water. Van de steenbekleding maakt noch het OPPW, noch het PPW direct melding (ook niet gras of andere bekleding, zou later volgen in het proces richting definitief ontwerp), maar hoogstens impliciet.⁶³

Het proces en de onderbouwing van de verschillen in ruimtebeslag tussen de eerste (plan) en de tweede dwarsdoorsnede (beoogde opleversituatie) is voor leken (bewoners) niet te volgen. Dat geldt ook voor de daaraan gerelateerde visualisaties/bekledingen. De herkenbaarheid van de gekozen oplossingen voor Uitdam-dorp heeft geleden onder de – voor HHNK/de Alliantie onontkoombare - formele, juridische papierstroom, waardoor er voor bewoners een ingewikkelde legpuzzel ontstond; daar heeft de aparte bijlage in de Nota Beantwoording Zienswijzen geen verandering in weten te brengen.

⁶² De rode streep en de 34,2 meter zijn door de rapporteurs aangebracht. Ook na raadpleging van Bijlage 11.1 blijft het meningsverschil bestaan over de maximale dimensies.

⁶³ HHNK/de Alliantie geven als toelichting: “benoorden en bezuiden van het dorp wordt steenbekleding aangegeven, voor Uitdam-Dorp (module 14) een golfbrekende berm, zetsteen op het onderste deel van het buitentalud; een golfbrekende berm impliceert steenbekleding. En voorts: het PPW is een integraal document en dus ook de bijlage m.b.t. de Beantwoording Zienswijzen maken daar onderdeel van uit. Zo staat in dit deel van het PPW heel expliciet aangegeven dat de golfbrekende buitenberm wordt uitgevoerd met een steenbekleding (in tekst en in beeld).”

Vanuit HHNK/de Alliantie benadrukt men het feite dat de schematische voorstellingen bedoeld zijn als illustratief materiaal, dat op geen enkele manier de dimensies uit de basiskaart in bijlage 11.1 van het Bijlagenboek kunnen doorkruisen (bij strijdigheid gelden deze dimensies als ruimtebeslag).

Terugblikkend: ondanks goede bedoelingen, bijeenkomsten, toelichtende presentaties/bijlagen en mailverkeer schiet de communicatie over deze onderwerpen tekort. Na het onherroepelijk worden van het projectplan werden er verwachtingen gewekt ten aanzien van het vervolg: het inspraakproces rond de bekleding/uitstraling van de (buiten)dijk.

Beoordeling

1.

Op weg naar het onherroepelijk worden van het projectplan werden er verwachtingen gewekt ten aanzien van het vervolg: het inspraakproces rond de bekleding/uitstraling van de (buiten)dijk. In vertrouwen op de goede afloop van het vervolgtraject tekenen de Uitdammers geen beroep aan tegen de stenige invulling/uitvoering van de dijk, zoals die in de visualisaties van de speciale Bijlage in de Nota Beantwoording Zienswijzen voorkomt. De Uitdammers vonden het “niet kies” om zich te voegen in de procedure bij de Raad van State tijdens een (goed) lopend proces van overleg in het verlengde van de afwikkeling van het advies van de Deltacommissaris.⁶⁴

2.

Door de uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State op 22 april 2020 is de weg vrij voor de uitvoeringsfase van het Projectplan Waterwet, zoals dat onder verantwoordelijkheid van HHNK/de Alliantie is ontwikkeld en waarvoor de provincie Noord-Holland vergunning heeft verleend.

3.

Mede omdat hun focus bijna volledig gericht is op het (vervolg van) het perspectiefvolle traject met de Deltacommissaris, zijn staf en betrokken expertise, is de ontwikkeling van het (O)PPW voor betrokken Uitdammers niet (altijd) goed te volgen, misschien zelfs: gevolgd. Dat geldt voor de dwarsdoorsnedes, daaraan gerelateerde visualisaties, uitstraling/inrichting/bekleding van de dijk bij Uitdam-dorp (module 14). Ook is er duidelijk sprake van uiteenlopende verwachtingen tussen Uitdammers enerzijds en HHNK/de Alliantie anderzijds over de aard en inrichting van het vervolgtraject.

4.

Terugblikkend: ondanks goede bedoelingen, bijeenkomsten, toelichtende presentaties/bijlagen en mailverkeer schiet de communicatie over deze onderwerpen tekort.

⁶⁴ Keer op keer benadrukken functionarissen in deze fase, dat er geen sprake is van een eindbeeld, maar een bepaling van het maximale ruimtebeslag. Overleg over landschappelijke invulling, bekleding en inrichting van de dijk, etcetera zou nog volgen.

Bijlage 7

De weggerekende berm (1^e helft 2020)

Inleiding

In lekentermen: hoe driehoekiger de dijk, des te minder er een zichtbaarheid komt van de noodzakelijke stenige elementen. Naarmate de zijde aan de waterkant, de berm, glooiender is, des te groter de kans op een stenige uitstraling, tenzij de dijk wordt “overlaagd”. Naarmate de glooiende berm aan de waterkant veilig kan worden “weggerekend” ontstaat er meer ruimte voor een groene uitstraling.

Dat is in het kort een situatie, die begin 2020 even perspectief lijkt te geven.

Het moment op 13 januari 2020

Op een derde overleg tussen bewoners Uitdam met G. Koolhaas, directeur Alliantie namens HHNK, en R. Baas, die dit dossier gaat overnemen, ontstaat het nieuwe perspectief. Zie het navolgende tekstkader opgetekend door bewoners:

“(…)

- Optimalisatie o.b.v. dijksectie Noord en Zuid is toegepast op Uitdam Dorp
- “De buitenberm is weg gerekend” met lichte verhoging dijk
- Visualisaties van deze variant worden getoond aan aanwezigen
- De steenvlakte is daarmee aanzienlijk gereduceerd, waardoor overlagen met grond/esthetische bekleding niet nodig lijkt
- Er worden nog wel afspraken gemaakt m.b.t. informatieuitwisseling over bloemrijke dijken
- Na afronding van de RvS-procedure de optimalisaties in verder detail worden uitgewerkt en met DRU/DKZ worden besproken
- Aangegeven wordt dat deze optimalisatie en visualisaties nog niet aan bewoners mogen worden vertoond vanwege de RvS-procedure. In die procedure zit een ander ontwerp voor Uitdam en bekendmaking van dit nieuwe ontwerp kan de procedure ernstig vertragen
- Aanwezigen van DRU/DKZ hebben hier begrip voor.

Uit: Feitenrelaas bewoners, p. 88

De reconstructie van het gesprek door Koolhaas/Baas is wat anders, hetgeen zichtbaar is in het volgende tekstkader.

Er is tijdens het gesprek wel een visualisatie getoond als beeld van een mogelijke optimalisatie. Bij dit beeld hoort ook een verhoging van de berm, die – mogelijk – gaat knellen met de grenzen van het PPW, dat inmiddels voorlag bij de Raad van State. Pas na de uitspraak van de Raad van State zou het moment aanbreken om te onderzoeken of de optimalisatie daadwerkelijk kan als ontwerp en past binnen de grenzen van het – alsdan onherroepelijke – PPW.

Er is niet gerekend of ontworpen met als uitkomst: we kunnen afzien van een buitenberm..

Reconstructie gesprek Baas/Koolhaas

Enthousiaste reacties door nieuw perspectief

Hoe het ook is gewisseld, in ieder geval ontstaat er een juichstemming bij DRU/DKZ. DKZ stuurt enthousiaste reacties aan J. De Ruig, L. Kohsiek, P. Heij en Liliane van Sprundel. Betrokkenen reageren even enthousiast terug. Opvallend is, dat in de bestuurlijke reacties nergens terughoudendheid, aarzeling of voorbehouden lijken te zitten.

Procedure Raad van State

Opgemerkt moet worden, dat DRU en DKZ zich niet voegen als partijen bij de procedure voor de hoogste bestuursrechter. In beider ogen biedt het lopende overleg met de Alliantie/HHNK voldoende perspectief, aanknopingspunten en vertrouwen in een bevredigende oplossing.

Ter relativering moet daarbij aangetekend worden, dat onder andere de Stichting Zuyderzeedijk wel partij is in de procedure (module 14, nr. 75 in de uitspraak van de RvS op 22 april 2020). In deze Stichting komt een bewoner uit Uitdam voor met bestuurlijke verantwoordelijkheid.⁶⁵

⁶⁵ Joke van der Meer bekleedt de functie van secretaris van de Stichting Zuyderzeedijk. Uiteraard is zij ook geïnterviewd. Zij nam geen deel aan de bijeenkomsten met de Deltacommissaris.

Op 22 april 2020 oordeelt de raad van State. De betogen falen tegen goedkeuring door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van het projectplan van HHNK voor de versterking van Markermeerdijk(en), ook die rond de situatie van Uitdam.

De vraag komt op of het uitgemaakt zou hebben als DRU/DKZ zich wel als partij hadden gevoegd in de procedure bij de hoogste bestuursrechter. Als onderzoekers kunnen en willen we daar niet over speculeren. Het is simpelweg niet gebeurd.

Rekenfout

Meteen na de uitspraak van de Raad van State neemt HHNK/de Alliantie contact op met de landsadvocaat om het dossier buitenbarm Uitdam en de mogelijke optimalisatie weer op te pakken. Er komt ook een vervolgoverleg met de opvolger van G. Koolhaas in het dossier: R. Baas. Door corona vindt die online plaats op 14 mei 2020. Er is een slechte boodschap voor de Uitdammers (zie tekstkader).

(...)

- de oplossing die Guido Koolhaas heeft geboden kan niet
- “er is een rekenfout gemaakt” en “aan een knop gedraaid waar niet op die manier aan gedraaid kon worden”
- de kruin moet hoger worden dan Koolhaas heeft aangegeven en dan past de maatvoering van het aangepaste ontwerp niet meer in het PPW
- eindconclusie is dat het oorspronkelijke ontwerp conform PPW weer van toepassing is

(...)

Uit: Feitenrelaas bewoners, opgetekend door bewoners, pp. 88/89

DRU/DKZ spreken hun verbijstering uit.

Ook voor de Alliantie is het heel zuur en een grote teleurstelling, dat de optie van tafel moet. In hun reconstructie van het overleg is het niet zozeer een rekenfout, maar het hanteren van onjuiste uitgangspunten bij het bedenken van de optimalisatiekansen (dat slaat vooral op de knoppen in het tweede gedachtenstreepje in het vorige tekstkader).⁶⁶

Beoordeling

Dit moment laat goed zien, hoe alle betrokkenen naarstig op zoek zijn naar een voor alle partijen bevredigende oplossing. De reacties zijn enthousiast als er een oplossing gloort.

Tijdens onze interviews is niet duidelijk geworden met welke stelligheid de oplossing is gepresenteerd. De stelligheid van sommigen (zie verslag bewoners) botst met het ontbreken van een open oor van anderen voor een voorbehoud in verband met nog te maken berekeningen (zulke berekeningen zijn complex en pas zinvol na de uitspraak van de RvS, zie reconstructies overleggen achteraf vanuit Alliantie).

Opvallend is dat ervaren bestuurders zich niet voorzichtiger hebben geuit in hun reacties op het – voor Uitdam – wenkend perspectief. Het creëren van hoop of het wekken van verwachtingen in het geval van een technische nog onzekere oplossing maakt hen kwetsbaar, zeker als het niet haalbaar blijkt in de praktijk.

⁶⁶ “Bij de visualisatie in januari 2020 was sprake van een waarschijnlijk beperkte verhoging van de kruin. In overleg met de landsadvocaat moest worden nagegaan of dat binnen de flexibiliteitsbepalingen (zie vorige bijlage) van het PPW zou vallen. Bij nadere ontwerp-technische beschouwing bleek – na de uitspraak van de RvS – dat met het hanteren van de juiste uitgangspunten er een veel hogere kruinhoogte uitkwam, die met zekerheid buiten de grenzen en kaders van het PPW zou vallen.” Reconstructie toelichting R.Baas.

Bijlage 8

De expertmeetings over de kleiwig-oplossing (2^e helft 2020)

Inleiding

In afwezigheid van bewoners van Uitdam vinden er in het najaar van 2020 twee bijeenkomsten plaats met experts over de zogenoemde kleiwig.

Bewoners suggereren de *kleiwig* als mogelijk interessante oplossing om de door Uitdam gewenste groene dijk te realiseren: een glooiende kleilaag met een erosiebestendige grasmat biedt ruimte voor een groene, bio-diverse dijk passend bij het ensemble van Uitdam. Zij verwijzen naar ervaringen bij de Waddenzeedijken en lopend onderzoek van Deltares. Deze technische oplossing hebben zij verkend met een van de geraadpleegde experts.

Dit moet niet verward worden met *overlaging*: het aanbrengen van een kleilaag van een bepaalde dikte bovenop de steenbekleding, die daarna kan worden ingezaaid. Hiernaar is onderzoek gedaan, maar uit diverse verslagen en mailwisseling lijkt deze oplossing niet te financieren.

Voorts is er nog de pilot “ecologische vergroening van Basalton”, die door de provincie wordt gefinancierd. Dit is een parallel traject, waaraan ook Uitdamers participeren.

De eerste bijeenkomst vond plaats op 13 november 2020 onder voorzitterschap van gedeputeerde Water Loggen, de tweede op 23 november 2020 onder voorzitterschap van hoogheemraad Waterveiligheid Rob Veenman. Naast HHNK en Alliantie zijn functionarissen uit de kring van provincie, Rijkswaterstaat/TU-Delft, Wetterskip Fryslan, Infra-Hydrum en Deltares aanwezig bij deze overleggen.

Aanloop naar expertbijeenkomsten

Belangrijk is de context te noemen: door de uitspraak van de Raad van State van 22 april 2020, waarin alle ingediende bezwaren tegen vergunningverlening door de provincie Noord-Holland hebben gefaald, is de weg vrij voor dijkversterking conform het Project Plan Waterwet (PPW). Voorts vormt de Corona-pandemie van 2020 een complicerende factor (online bijeenkomsten).

Ook is duidelijk dat er begin september 2020 bij HHNK/de Alliantie zeer grote reserves bestaan ten opzichte van de kleiwig, die in de loop van de zomer 2020 door bewoners wordt geoperd. Deze reserves moeten ook beoordeeld worden in het perspectief van de gestelde deadline van 1 september 2020 voor bestuurlijke besluiten: bovenop een paar technische argumenten (zie vervolg) past niet meer in de voortgang van het project.⁶⁷ Vooruitlopend op de realisatiefase is de ontwerp-, reken- en modelleerstaf bij de Alliantie al ingekrompen. De bewoners blijven aandringen op expertmeetings bij de bestuurders van HHNK en provincie. Er ontstaat onenigheid over het verslag van het bestuurlijk overleg van 27 augustus 2020. Alhoewel mondeling toegelicht blijft de toezegging om dit verslag te overleggen steeds vooruit geschoven: van medio september naar medio oktober tot de uiteindelijke levering op 9 november 2020. Inzet lijkt niet zozeer het verslag als zodanig, maar een voortvarende organisatie van de expert-bijeenkomsten (zie tekstkader).

Als na een open en transparante dialoog middels de expert-sessies blijkt dat de nu kansrijk geachte klei-oplossing niet haalbaar is, accepteren wij deze uitkomst en zullen wij ons volledig richten en inzetten op de ecologische vergroening van Basalton, om de 14 meter betonstenen dijk voor Uitdam een groen aanzicht te geven. Maar steun ons in deze verkenning van de klei-oplossing nu.

Mail DRU/DKZ aan de Alliantie d.d. 18 september 2020.

Naast druk op HHNK/Alliantie zien we een lijn van bewoners met leden van Provinciale Staten en gedeputeerde Loggen. Herhaaldelijk geeft laatstgenoemde in het najaar van 2020 antwoord op vragen over de stand van zaken rond de vergroening van de dijk in Uitdam, zelfs over de organisatie van expert-bijeenkomsten.⁶⁸

Het leidt uiteindelijk tot de 2 genoemde bijeenkomsten uit de inleiding. In de context van de vaststellingen in het bestuurlijk overleg is dat verrassend (zie tekstkader).

(...) De bestuurders hebben vastgesteld dat de innovatie “Klei-wig als vervanging van stenen” mogelijk op termijn de dijkveiligheid kan garanderen, maar de resultaten van onderzoek zijn momenteel nog pril en daarom deze techniek voor de dijkversterking in Uitdam nu niet aan de orde is. (...) Partijen in het vakgebied, waaronder provincie Noord-Holland en HHNK zullen de ontwikkeling van de klei-wig als dijkbekleding volgen voor dijkversterkingen in de toekomst. (...)

Uit verslag Bestuurlijk Overleg 27 augustus 2020.

⁶⁷ Zie mail 11 september 2020 van een vertegenwoordiger van de Alliantie aan DRU.

⁶⁸ Begrijpelijk in het verlengde van de motie, waarin participatie als voorwaarde wordt gesteld bij vergunningverlening PPW (zie aparte bijlage), maar bevreemdend in het kader van de opmerking dat de provincie geen rol heeft of over instrumenten beschikt om toezicht te houden op participatie van andere overheden.

Provincie en HHNK gaan de expert-bijeenkomst (en) samen organiseren. Gedeputeerde Loggen zal optreden als technisch voorzitter (zie tekstkader).

(...) De Alliantie communiceert niet met de dorpsraad, dat is een van de redenen waarom namens de provincie is voorgesteld de expertmeeting technisch voor te zitten. (...) De heer Loggen heeft daarom aangeboden om de expertmeeting voor te zitten, zodat de verbinding met de bewoners gecontinueerd kan worden. Deze komt onder de verantwoordelijkheid van het HHNK tot stand en daar zijn enkel professionele en inhoudelijk deskundige partijen bij aanwezig. Daaraan kunnen bewoners niet deelnemen.

Uit verslag Commissie NLG, 5. Rondvraag portefeuille de heer Loggen.

Ondanks herhaaldelijk aandringen (bewoners, statenleden) blijven bewoners niet welkom op de expertmeeting, waar zij meer dan eens op hebben aangedrongen. De bestuurders houden voet bij stuk: de einduitkomst zal aan Uitdammers worden meegedeeld.⁶⁹

De 1^e bijeenkomst o.l.v. gedeputeerde Water

Naast experts van provincie en HHNK/de Alliantie woonden experts van de TU Delft/RWS, Infram Hydren en verschillende waterschappen de bijeenkomst bij. Ondanks het feit, dat er nog een verdiepingsslag nodig blijkt op enkele hoofdvragen (voorzien in 2 weken daarna), is de gedeputeerde in november 2020 (voorzichtig) optimistisch gestemd (zie tekstkader).⁷⁰

- Dat hij optimistischer uit de expertmeeting kwam dan hij erin ging
- De expertmeeting een aantal gegevens leverde die aanleiding gaf voor een verdiepingsslag
- De experts doen nu een “quick scan”
- In de 2^e meeting moet blijken of de klewig een reële optie is binnen de parameters
- Ik doe dit normaal nooit ... maar veronderstel dat er iets positiefs uitkomt en de klewig daadwerkelijk een hele serieuze optie is dan hebben we een nieuwe situatie
- Vervolgens moet bekeken worden wat die nieuwe situatie behelst en of er vanuit de partijen een aanvullend beroep wordt gedaan op de provincie
- Indien dat het geval is, komt die vraag, inclusief mijn voorstel, terug bij de commissie
- Dit is de meest zuivere route want termijnen, vergunningen, financiën ... spelen ook een rol
- Stap voor stap, ik heb een positieve grondhouding. We volgen deze marsroute en dan kom ik terug bij de commissie

On-line registratie vergadering commissie NLG, 26 november 2020.

De hoofdvraag aan het einde van de 1^e bijeenkomst is: pas een klewig binnen de randvoorwaarden van het PPW? In de opmaat naar de 2^e bijeenkomst moet daar druk aan gerekend worden.

De 2^e bijeenkomst o.l.v. hoogheemraad Waterveiligheid

De onafhankelijke experts presenteren op basis van een paar weken/weekenden intensief rekenen met hun modellen de resultaten.

Er is geen (goedgekeurd) verslag, maar wel een bestuurlijk besluit van HHNK op 7 december 2020. Wie de inhoudelijke onderbouwing in het onderliggend memo op 7 december 2020 vergelijkt met de argumentatie tijdens het bestuurlijk overleg tussen hoogheemraad Waterveiligheid en gedeputeerde Water op 27 augustus 2020 ziet – op een uitzondering na, zie vervolg – grote overeenkomsten.⁷¹ Kennelijk hebben de onafhankelijke experts voor bestuurders van HHNK weinig nieuwe aanknopingspunten voor de klewig-oplossing opgeleverd. De (grotendeels vertrouwelijke) mail-wisseling over het concept-verslag van de bijeenkomst levert een ander beeld op, maar wel is duidelijk, dat er onder de betrokkenen bij de 2^e bijeenkomst consensus bestaat over het feit, dat het toepassen van de reststerkte-benadering een bestuurlijk beoordeling vergt i.p.v. een expert-oordeel.⁷² Dat

⁶⁹ Mail heemraad Veenman aan DRU/DKZ 11 novemebr 2020

⁷⁰ De registratie is gebaseerd op de on-line registratie van de vergadering. Van de kant van HHNK merkt men op, dat dat strookt niet helemaal met het verslag van de commissie NLG van die datum op pagina 116.

⁷¹ Los van de uitwerking in details zie we globaal dezelfde hoofdlijnen. Samengevat terug te vinden in het Feitenrelaas HHNK Markermeerdijken en Uitdam, 3 maart 2021, pp. 19 t/m 22. Van belang is het oordeel: niet passend (te maken) in het PPW en toepassing reststerktebenadering geen optie voor HHNK, zie vervolg.

⁷² De reststerktebenadering maakt onderdeel uit van de nieuwe normering en wordt vooral bij “beoordeling op maat” en complexe onderwerpen toegepast. Toepassing hiervan of vasthouden aan “oude” sterktecriteria, waar veel ervaring mee is, is een zaak van bestuurlijke afweging. Overigens is er eerder al enig inzicht via een onderzoeksrapport van Deltares, waaruit een bredere toepassing volgt dan alleen voor het POV Waddenzeedijken, zie Deltares, Ontwerpmethode voor niveau van overgang van harde dijkbekleding naar gras, Deltares, 2017.

bestuurlijk oordeel pakt negatief uit voor toepassing van de kleiwig in de situatie van Uitdam-Dorp (module 14) met de argumentatie uit onderstaand tekstkader.

“Bij de reststerktebenadering kijkt men niet alleen naar de sterkte van de grasmat, maar ook naar de onderliggende grondlagen. Als bij een storm de grasmat verloren gaat, dan zullen de onderliggende grondlagen langzaam eroderen. Om toch een veilige dijk te hebben, moeten de onderliggende grondlagen voldoende stevig en voldoende dik zijn. Het profiel van de dijk wordt, zoals veelvuldig toegepast, voor een belangrijk deel opgebouwd uit zand. Als de erosie van de dijk doordringt tot deze zandkern, dan moet de dijk als verloren beschouwd worden omdat zand niet erosiebestendig is. Dijken met een zandkern vragen dan ook een zeer zorgvuldige invulling van de reststerktebenadering. Om toch een veilige dijk te krijgen, moet onder de onderliggende grasmat een voldoende dikke kleilaag van goede kwaliteit aanwezig zijn. Op basis van constructietechnische randvoorwaarden is slechts een kleilaag van zeer beperkte dikte haalbaar.

Bij de reststerktebenadering is de kwaliteit van de erosiebestendige grasmat van groot belang. In het buitengebied kan bij professioneel beheer inderdaad een sterke grasmat in stand gehouden worden. De dijk in Uitdam wordt zeer intensief gebruikt. (...) In Uitdam zal dan ook geen sprake zijn van een erosie bestendige grasmat.

Citaat uit Feitenrelas HHNK, Markermeerdijken en Uitdam, 3 maart 2021, p. 21.

Beoordeling

Er is een motie in Provinciale Staten bij vergunningverlening in het kader van PPW, die participatie van bewoners bij de concrete invulling van de dijk wil afdwingen (zie andere Bijlage). De provincie heeft echter niet tot taak toezicht uit te oefenen over de participatie bij projecten van andere overheden, zoals waterschappen, en beschikt dus logischerwijze ook niet over het instrumentarium om dat af te dwingen.⁷³ We zien op diverse momenten, dat bewoners betrokken zullen worden bij de concrete invulling van de Markermeerdijk bij Uitdam na goedkeuring van het PPW.⁷⁴

Bewoners hebben vanaf het prille begin onder andere gepleit (gestreden) voor bescherming van het ensemble in Uitdam, alsmede – in het stadium na de Deltacommissaris – goede landschappelijke inpassing van een dijk met een ‘groene’ uitstraling (zie boven). Hen betrekken bij concrete uitwerking schept vanzelfsprekend verwachtingen. Tot hoever moet dat gaan?

Wie het grote aantal opties en varianten overziet, dat in overweging is genomen en – soms globaal, soms diepgaand – is onderzocht, kan niet anders dan tot de conclusie komen, dat verschillende betrokkenen daar hard aan hebben (proberen te) trekken.

Dat geldt ook voor onderzoek naar de kleiwig-oplossing, maar langs de lat van de code maatschappelijke participatie komt dat niet altijd goed uit de verf (zie tekstkader)

2. Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld. (...)

- Een kansrijk maatschappelijk initiatief krijgt gelijke kansen als overheidsinitiatieven. Ze worden ondersteund bij onderzoek en verdere uitwerking. Steun aan maatschappelijk initiatief is maatwerk. Het kan bestaan uit kennis, informatie, netwerk of financiële bijdragen voor onderzoek of verdere ontwikkeling.
- Het uitwerken en onderzoeken van een maatschappelijk initiatief vindt altijd plaats in coproductie met de initiatiefnemer, die zelf de verantwoordelijkheid houdt.
- Na verdere uitwerking en ontwikkeling van het initiatief vindt een definitieve beoordeling plaats onder verantwoordelijkheid van de verantwoordelijk bestuurder, die bepaalt of het initiatief geheel, gedeeltelijk of niet wordt meegenomen in het verdere planproces.
- Indien de initiatiefnemer zich niet kan vinden in de beslissing het initiatief geheel of gedeeltelijk terzijde te schuiven, kan de initiatiefnemer de verantwoordelijk bestuurder vragen een onafhankelijke groep experts te laten adviseren over de haalbaarheid. (...)

3. Participatie is transparant. (...)

- Het afwegen van alternatieven is een transparant proces. (...)

Citaten uit: Code maatschappelijke participatie: eerder, breder en beter; Maatschappelijke participatie bij MIRT-projecten, versie 21 mei 2014, Kamerstukken.

⁷³ Zie ook opmerkingen van gedeputeerde Loggen in de commissie NLG op 26 november 2020.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld opmerkingen na de comotie in Uitdam rond de visualisaties in 2018.

Op grond van deze code en het voorgaande moeten vraagtekens geplaatst worden bij de volgende punten:

- de gelijkwaardige behandeling van de (mede) door Uitdammers geopperde oplossing⁷⁵
- binnen kaders meedenken over de bekleding van de dijk op een manier, waarbij de initiatiefnemers in Uitdam mede zelf de verantwoordelijkheid/regie houden
- de transparantie van de afweging in het licht van ontbreken van een (goedgekeurd) verslag van het oordeel van de experts. Behoudens het toegevoegde bestuurlijk oordeel over de reststerktebenadering en detaillering blijft de gehanteerde onderbouwing van de afwijzing na ruim 3 maanden ongewijzigd; een kritische beoordeling van sommige argumenten vanuit enkele experts blijft achterwege in verband met het (negatieve) bestuurlijke oordeel over toepassing van de reststerktebenadering..

De afwezigheid van vertegenwoordigers van bewoners, al was het maar als toehoorders, heeft niet bijgedragen aan een transparante en open communicatie c.q. heeft bijgedragen aan toch al bestaand wantrouwen. Dat laatste houdt verband met een proces, waarbij het maanden duurt om de 2 expertbijeenkomsten te organiseren, waarin gestelde deadlines van HHNK/Alliantie al verstreken waren.

In hoeverre is er werkelijk ruimte geweest voor de kleiwig? Gedeputeerde Loggen verzucht tijdens een commissievergadering begin januari 2021 “dat het allemaal niet de schoonheidsprijs verdient.”⁷⁶

⁷⁵ ⁷⁵ De bewoners onderkennen een patroon in “de organisatie van processen”, waardoor ze systematisch te laat kunnen reageren, pas aan tafel komen als de feiten al zijn afgekaart en sprake is van gepasseerde stations. Dan voelen ze zich genoodzaakt om “herrie te maken” en de situatie op scherp te stellen. Naast de kleiwig discussie zien zij dit patroon terug bij het (O)PPW-proces t/m de uitspraak van de Raad van State, het proces richting definitief ontwerp van de dijk (incl. Plan van Aanpak Participatie) en de weggerekende berm.

⁷⁶ Commissie NLG 14 januari 2021, 4. Rondvraag portefeuille dhr. Loggen (Water, WED, CPMR).

Bijlage 9

Statement Dorpsraad Uitdam in kader onderzoek naar herstel van
vertrouwen d.d. 1 november 2021

PERSPECTIEF DORPSRAAD UITDAM IN KADER ONDERZOEK NAAR HERSTEL VAN VERTROUWEN

1. **De Dorpsraad streeft de doelen van het dorp na op basis van democratische stemming(en) conform de Nederlandse verkiezingsregels onder de bewoners (circa 80% steun in 2012)** en herbevestigt gedurende het traject tijdens raadpleging onder de Uitdammers tijdens dorpsvergaderingen en akties, namelijk borgen, dat: (a) het landschappelijk en cultuurhistorisch ensemble rond Uitdam bij de dijkversterking gerespecteerd zou worden en (b) het dorp zo fatsoenlijk mogelijk door de dijkversterking heen zou komen. De informatie met betrekking tot ons mandaat en de raadpleging van bewoners tijdens met name dorpsvergaderingen staan op onze website.
2. **Oplossingsvarianten:** wij hebben in het kader van het ensemble aangegeven, dat wij akkoord zouden kunnen gaan met een beperkte **as-verschuiving** (5-7 meter). Dit is vastgelegd in de verslaggeving van de ateliers van 2014. Wij zijn wij daar nooit op terug gekomen. Vandaar dat de “weggerekende berm” (2019/20), zie rapport onderzoekers, voor ons een serieuze optie was. Dit laat ook zien dat wij niet uit waren op een dure oplossing. Daarnaast hebben wij evenals Gemeente en RACM gevraagd om uitwerking van de **constructieve oplossing**, het tweede voorkeursalternatief van het HNNK, omdat eerder in het traject de berekende as-verschuiving van 20 meter het landschappelijk en cultuurhistorisch ensemble rond Uitdam zou vernietigen.
3. De **uitkomsten van de rekenmodellen** ten behoeve van de dimensionering van de dijkprofielen zijn, waar het gaat om de mate van as-verschuiving, gelukkig veranderd van **20 meter** in 2012 naar minder dan 5 meter ten noorden en ten zuiden van Uitdam in 2019. Het feit dat dit pas in 2019 helder werd, is achteraf erg spijtig, omdat dan andere discussies en uitkomsten mogelijk geweest waren. De werkwijze bij het dijkversterkingstraject van “grof naar fijn” heeft hier bepaald niet bij geholpen.
4. De Dorpsraad heeft **de uitkomsten van het DC-traject voor zover die duidelijk waren integraal geaccepteerd en daar naar gehandeld**. Echter, er had op 25 september 2018 bij het afsluiting van het DC proces klare wijn geschonken moeten worden over **de dimensies van het buitentalud inclusief berm en het niet (willen) vergroenen** van de bovenkant van de berm. Hierdoor en door verwachtingen te wekken is (a) vertrouwen geschaad, (b) maatschappelijke beoordeling van de effectiviteit van de tien miljoen investering niet goed mogelijk is geweest en (c) heeft de Dorpsraad niet de gelegenheid gekregen te besluiten om zonder morele remmingen zich alsnog in het Raad van State traject te voegen.
5. Vanuit respect voor het DC traject en de uitkomsten en gemaakte afspraken hebben wij op grond van **gewekte verwachtingen en morele overwegingen** er toe besloten ons **niet te voegen in de Raad van State procedure**. Uitdam dacht een passend dijkontwerp te krijgen. Na de ateliers in 2014 en 2016 en het DC traject kunnen wij

- achteraf niet anders concluderen, dat gegeven alle inspanning in tijd en geld van alle partijen een (veel) beter eindresultaat mogelijk was geweest. Dat betreuren wij zeer.
6. **Keuze voor constructieve oplossing:** de Dorpsraad heeft geen rol gehad en kon als vrijwilligersorganisatie ook geen rol hebben bij de besluitvorming in het kader van het DC traject ten aanzien van **welk type constructieve oplossing geschikt en technisch en qua risico's haalbaar zou zijn**. In mei 2020 is aan de Dorpsraad gepresenteerd dat AMMD/HHNK uiteindelijk hebben gekozen voor een damwand over de hele lengte van de bebouwing van Uitdam.
 7. **Besluitvorming over dijkbekleding bij Uitdam** onderbrengen in een bijlage van het Projectplan Waterwet (PPW) op pagina 804 zonder enige verwijzingen in het hoofddocument is voor burgers curieus, wetende dat dit voor de Uitdammers een heikel onderwerp is, en heeft wantrouwen in hoge mate gevoed. Hetzelfde geldt ten aanzien van de dimensies van 15,4 meter steenbekleding, die gedurende 2019 helder werden en in 2020 ""in volle omvang. Burgers zijn burgers en in het algemeen geen juristen. **Het PPW hoort een reflectie te zijn van transparante besluitvorming. Daar voldeed het gewoon niet aan.**
 8. Toen de Dorpsraad dit door kreeg hebben wij vanaf de tweede helft van 2019 proberen **te redden wat er te redden viel** wat heeft geleid tot wederzijdse frustraties. **Uitkomsten zijn "pilot vergroening" en dit onderzoek** geweest. De gang van zaken rond werkwijze en afspraken ten aanzien van **"verkorte berm" en "kleiwig"** verbazen ons nog steeds. Beide mogelijkheden zouden bij tijdige en goede participatie tot een duidelijk beter eindresultaat hebben geleid.
 9. **Sober en doelmatig:** soberheid en doelmatigheid worden ook bereikt door de projectduur van complexe dijkversterkingsprojecten zo kort mogelijk te houden en tegelijkertijd tot zo goed oplossingen te komen. **In dit traject is dit verre van gelukt**, ook al omdat trechters in combinatie met van grof naar fijn blokkerend heeft gewerkt op het maken van iteratie slagen, waardoor kansen zijn gemist. Geoptimaliseerde, stabiele rekenmodellen en effectieve participatie op basis van transparantie zonder open einden in de uitkomsten en met voldoende detail kunnen in toekomstige trajecten duidelijk aan projectduurverkorting met een beter eindresultaat bijdragen. Dit voorkomt ook dat burgers hard aan de bel moeten trekken. Het verbeterpotentieel is voor alle partijen groot.
 10. **Herstel van vertrouwen:** er zijn nog minimaal vier jaar te gaan en er staat nog veel te gebeuren. Dat is alleen via goede samenwerking op te lossen. Het vertrouwen vanuit de Dorpsraad is broos, omdat er gedurende inmiddels 14 jaar (te) veel is gebeurd (zie rapport onderzoekers en het voorgaande) wat zijn tol heeft geëist. Aan herstel van vertrouwen kan en moet in belang van alle partijen gewerkt worden door goede bedoelingen met betrekking tot uitvoering en oplevering **tijdig** om te zetten in heldere, integrale en goed vastgelegde afspraken over alle openstaande punten in plaats van onderwerp voor onderwerp te adresseren. Dit wel in het besef dat de hele operatie Uitdam in meerdere opzichten zwaar belast.
 11. Deze afspraken betreffen drie terreinen: **(a) inrichting van de dijk bij oplevering en realisatie pilot vergroening , (b) leefbaarheid tijdens de werkzaamheden en (c) een transparant proces van zorgvuldige damwandplaatsing, benoemen van risico's**

inclusief preventiemaatregelen, langjarige metingen achteraf en adequate schadeafhandeling als schades zich voor mochten doen. Dergelijke afspraken vertaald naar helder vastgelegde en beargumenteerde besluitvorming zorgen er voor, dat alle betrokkenen weten waar zij aan toe zijn, het kunnen begrijpen en **verrassingen** zo veel mogelijk worden voorkomen. De (psychische) belasting van het dorp, ook ten aanzien van zorgen over de huizen, is al zwaar genoeg. Binnen deze afspraken moet ook een effectief proces vastgesteld worden mocht verdere verdieping of bijstelling van afspraken nodig zijn. **Bij lastige kwesties zal hulp van buitenaf (inzet onafhankelijk voorzitter) nodig zijn.**

Bijlage 10

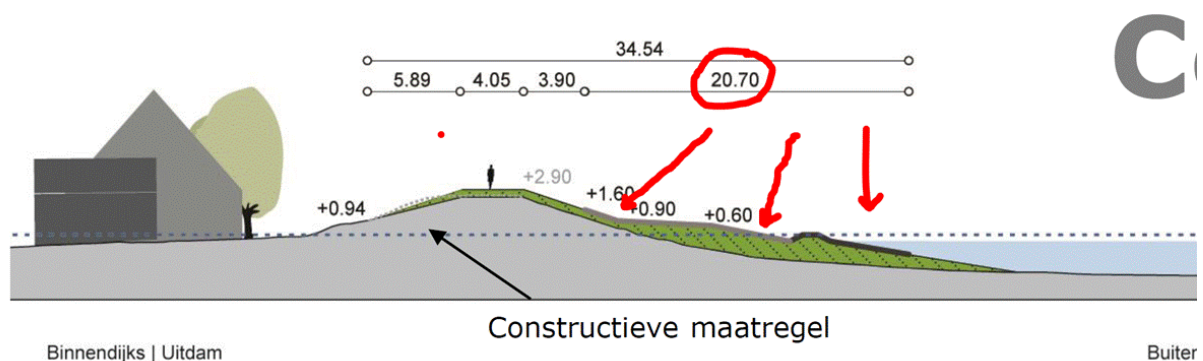
Statement vanuit de Alliantie op 2 november 2021

In onze bijeenkomst van dinsdag 2 november jl. heb ik toegezegd om de woorden die ik uitsprak naar aanleiding van het verslag en de power point van een bespreking op 18 maart 2019 en in de bredere context van de lopende gesprekken, per mail naar Rob en Hans als onderzoekers en tevens alle deelnemers van het overleg toe te sturen.

Met het bestuderen van dit verslag zag ik dat naast het ingebrachte punt van groen wel of niet in de opdracht, hierin ook nadrukkelijk aan de orde komt dat er door de Alliantie begin 2019 actief is ingezet op het informeren en meenemen van de Dorpsraad Uitdam in het ontwerpproces. Dit verslag toont daarmee aan dat de voortdurende stelling vanuit de Dorpsraad, dat er na 25 september 2018 grote stilte viel over het ontwerp, niet klopt. Pas in september 2019 zou (volgens de Dorpsraad) de eerste inkijk op het toekomstige dijkontwerp hebben plaatsgevonden, waarbij bleek dat er steenbekleding op de berm komt/zichtbaar is. En pas na de RvS uitspraak op 22 april 2020 zou weer contact zijn gezocht vanuit de AMMD over het ontwerp.

Ik heb in het gesprek op dinsdag 2 november jl. met het uitspreken van onderstaande tekst erop gewezen dat hier een voorbeeld aan de orde is van zaken die als zogenaamde waarheden steeds ter tafel gebracht worden, terwijl de feiten anders aantonen.

*Beste onderzoekers, hoezo deden wij langdurig niks aan het meenemen van de Dorpsraad in de voortgang van het ontwerp. Zie het verslag en de power point waarmee de Dorpsraad op **18 maart 2019** wordt meegenomen in het ontwerpproces. Ook zien we in de power point op de twee dwarsdoorsneden heel duidelijk dat er een grijze (!) laag wordt aangegeven op de berm, inclusief een stukje boven de berm en ook op het onder talud (zie de rode pijlen die ik er nu bij heb gezet). Helemaal zoals het ook op latere ontwerp tekeningen consequent op informatie avonden is weergegeven en nu in het ontwerp en de aanleg zit. Dus welk een ONZIN om over die avond te schrijven "in alle visualisaties die worden getoond wordt de bekleding groen gehouden". En ze dus bewust gefaked werden. Zie ook de tekst in het verslag van die bijeenkomst. Het is ook aangewezen, toegelicht, besproken. Hoezo "we wisten het niet".*



Nota Bene: in ons overleg afgelopen vrijdag 29 oktober werd naar voren gebracht dat de Dorpsraad **geschrokken was op 4 augustus 2020** over het onder talud dat net als de berm een steenbekleding krijgt. "We zijn daar eerder niet in meegenomen, over geïnformeerd". **Hoezo? Dit klopt van geen kanten.** Want in de dwarsprofielen (die toen ook toegelicht en besproken zijn) staat evident en expliciet zichtbaar over welk gedeelte van de buitenzijde van de dijk (berm en talud) en over welke afmetingen de steenbekleding aanwezig is. We hebben het dan over de bespreking van **18 maart 2019**.

Graag wil ik ook nog duiden (zoals ik ook in de afgelopen bijeenkomst naar voren heb gebracht) dat de wijze waarop HHNK en wij als publiek-private samenwerking (de Alliantie) dit aanpakken en ook de omgeving serieus meenemen, **langs de gehele ruim 33 km zeer gewaardeerd wordt en goed gaat**. Ja, er is wel eens wrijving elders, en soms kunnen we het samen niet eens worden in het tegemoet komen van wensen van bewoners, maar uiteindelijk is er wederzijds respect voor posities

en begrip voor de uitkomst. Alleen in Uitdam leidt het geheel tot frustratie en escalatie met nu zelfs een onafhankelijk onderzoek. Zou het dan alleen maar door HHNK/AMMD komen dat we in deze situatie zitten?? Ik roep de onderzoekers op om ook daarover iets te vinden en te schrijven.

Waarom zeg ik voorgaande? Omdat ik het op wil nemen voor alle professionals en gemotiveerde mensen in onze organisatie, deskundige, integere en oplossingsgerichte collega's, die zich maximaal inspannen om een goed ontwerp, een veilige dijk EN een goed proces van afstemming met de omgeving te hebben.

Ik vertrouw erop hiermee voldoende invulling gegeven te hebben aan de gemaakte afspraak.

Met vriendelijke groet,
Reijer

Bijlage 11

Documenten

In de tekst is zoveel mogelijk aangegeven uit welke bronnen is geput. Daarom willen we ons hier beperken tot een overzicht van de belangrijkste documenten.

Baars, Stefan van, Een monumentale dijk in zwaar weer, Onafhankelijke Review Projectplan Markermeerdijken, 29 november 2019.

Code Maatschappelijke Participatie: eerder, breder en beter, Maatschappelijke Participatie bij MIRT-projecten, versie 21 mei 2014.

Deltacommissaris, Maatwerk voor een veilige dijk, die past bij het karakter van Uitdam, Richtinggevend advies van de deltagcommissaris aan het Dagelijks Bestuur van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier over de dijkversterking in Uitdam, 27 juni 2017.

Deltares, Ontwerpmethode voor niveau van overgang van harde dijkbekleding naar gras, Rijkswaterstaat WVL, project 1221197-000, 6 februari 2017.

Dieperink, Marjolein, Participatie in de Omgevingswet, Symboolwetgeving of effectieve prikkel voor een andere Projectaanpak, VM-preadvies, Milieubescherming in het omgevingsplan, 1 december 2016.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Ontwerp Projectplan Waterwet, vastgesteld door Dagelijks Bestuur op 31 oktober 2017.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Rapportage Maatschappelijke Participatie Project Versterking Markermeerdijken, juli 2018.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Projectplan Waterwet, vastgesteld in algemeen bestuur op 19 september 2018. Inclusief Bijlagen, met name 11.1, Bijlage 13 Reacties op zienswijzen, bijlage bij beantwoordingstabel module 14 Uitdam Dorp.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Feitenrelaas Markermeerdijken en Uitdam, 3 maart 2021.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Plan van Aanpak Betrekken omgeving bij het ontwerp van de dijkbekleding, AMMD-008241), 2 juli 2019.

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Stand van zaken Uitdam, 19 april 2021.

Provincie Noord-Holland, Feitenrelaas 1500406/1545600. 27 augustus 2020.

Provincie Noord-Holland, Commissie NLG, 19 oktober, 16 en 26 november 2020, 14 januari, 8 februari en 15 maart 2021.

Provincie Noord-Holland, Bijeenkomst Expertgroep Kleiwig, 13 november 2020, verslag.

Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, zaaknummer 201810151/1, uitspraak 22 april 2020.

Stichting Dorpsraad Uitdam/Stichting de Kwade Zwaan, Feitenrelaas Dijkversterking Uitdam, Participatie- en landschapspijn, 11 maart 2021, Samenvatting en Appendix.

Stichting Dorpsraad Uitdam, Reflecties op feitenrelaas HHNK, 3 maart 2021.

Waterschapswet.

Waterwet en Waterbesluit.