

# Beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's

*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*



## *Rapport*

19 september 2016

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk  
ir. F. (Frans) Kwadijk (Sweco)  
drs. G. (Gerwin) van der Meulen (Decisio)  
drs. J.W. (Jan Willem) Westerweel MMC  
*in samenwerking met drie grote waterveiligheidsprogramma's*

## Voorwoord

Het waterveiligheidsprogramma van de toekomst is succesvol, doordat ... De beleidsmatige tussen-evaluatie grote waterveiligheidsprogramma's heeft een rijkdom aan lessen en strategische noties opgeleverd om deze zin af te maken. Het gaat over waterveiligheid waarvoor wettelijke normen bestaan, een integrale aanpak en ruimtelijke kwaliteit, partijen die zelfbewust werken, in gesprek gaan met burgers en op basis van hun beleving van de omgeving aan de slag gaan, enzovoort.



*'Het waterveiligheidsprogramma van de toekomst is succesvol, doordat we onze verantwoordelijkheid kennen en nemen'*

Wij hebben het voorrecht gehad om bestuurders, managers en professionals die werken aan de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier, te ontmoeten en mogen bevragen. Wij willen hen allemaal hartelijk bedanken! Wij zijn onder de indruk geraakt van dat wat we van de drie grote waterveiligheidsprogramma's kunnen leren. In dit rapport hebben wij die lessen en strategische noties vastgelegd voor de toekomst, geïllustreerd met voorbeelden en verlevendigd met quotes.

Het is nu aan iedereen die is betrokken bij de trajecten waar de komende jaren aan gewerkt wordt om de lessen en strategische noties daar waar relevant te vertalen naar de eigen praktijk. Wij hopen hen te hebben uitgedaagd om dat vol passie te doen.

## Samenvatting

De uitvoering van drie grote waterveiligheidsprogramma's – het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier – is een eind op streek. Van de daarbij opgedane ervaring kan worden geleerd voor de trajecten waar de komende jaren aan gewerkt wordt. Dat is de reden dat de minister van Infrastructuur en Milieu een beleidsmatige tussenevaluatie heeft laten uitvoeren naar de drie grote waterveiligheidsprogramma's.

### Leren van uitvoering waterveiligheidsprogramma's

Wat kunnen we leren van de drie grote waterveiligheidsprogramma's voor de trajecten waar de komende jaren aan gewerkt wordt? Dat is de vraag voor de tussentijdse evaluatie<sup>1</sup>). Het gaat erom te leren voor de toekomst. Daarbij is het van belang scherp voor ogen te krijgen wat de lessen en strategische noties zijn voor het werken aan een goede bescherming tegen overstromingen, zodat de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst het beste maatschappelijk rendement realiseren.

De aanpak van de tussentijdse evaluatie is erop gericht het leren van ervaringen uit de praktijk van de uitvoering te stimuleren. Dat wat we van de drie grote waterveiligheidsprogramma's kunnen leren, is in interactie met betrokken bestuurders, managers en professionals in kaart gebracht.

### Lessen

#### *Doelstellingen bereiken*

Voor waterveiligheid gelden wettelijke normen. Elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's heeft een goede bescherming tegen overstromingen dan ook als (hoofd)doelstelling. Maar als het gaat over prestaties is in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's, al dan niet als onderdeel van de oorspronkelijke doelstelling, meer bereikt dan alleen een goede bescherming tegen overstromingen. De tussentijdse evaluatie leert vier lessen over doelstellingen bereiken (zie hoofdstuk 3):

---

#### Meervoudige doelstelling werkt stimulerend, maar is niet noodzakelijk om meer te bereiken

Dat in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's meer is bereikt dan alleen een goede bescherming tegen overstromingen valt op. Factoren die van belang zijn om meer te bereiken, zijn: belangen van medeoverheden, betrokkenheid van de omgeving, financieringsmogelijkheden en urgentie. Een meervoudige doelstelling werkt wel stimulerend, onder meer omdat dat het voor anderen veel gemakkelijker maakt om aan te haken.

#### De ruimte binnen de perken is net zo onbegrensd als daarbuiten

Kaders zijn niet allesbepalend voor dat wat wel en niet kan worden bereikt. Belangen, creativiteit, flexibiliteit, ideeën en wensen kunnen evengoed bepalend zijn. Het binnen de perken slim organiseren om doelstellingen te bereiken, het actief zoeken van meekoppelkansen en oplossingen die een wederzijds belangen dienen, het regelen van de bijbehorende financiering en zo het beste maatschappelijk rendement realiseren is niet gemakkelijk, maar wel leuk.

#### Stel de inhoudelijke opgaven/doelstellingen en niet de oplossing centraal

Wat werkt om brede oplossingen te vinden, is het centraal stellen van de inhoudelijke opgaven/doelstellingen. En het is van belang om het gebied de ruimte en tijd te geven voor het vinden van oplossingen.

---

<sup>1</sup>) De tussentijdse evaluatie gaat *niet* over doelmatigheid en (project)beheersing. De tussentijdse evaluatie is ook *geen* eind-evaluatie in het kader van de Regeling Grote Projecten.

---

## Vroegtijdig meekoppelkansen in beeld krijgen, maar ook flexibel blijven

*'Het geheim van meer bereiken is in een vroegtijdige fase van het programma/projecten kijken wat er speelt.'* En het is belangrijk om flexibel te blijven. Zeker tijdens het maken van plannen maar ook tijdens de uitwerking van projecten zou er ruimte moeten zijn voor nieuwe combinaties van waterveiligheidopgaven en opgaven op andere terreinen in hetzelfde gebied.

---

## Lessen over en spanningsvelden rondom governance en financiering

In de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is samenwerking, publiek-publiek en publiek-privaat, een factor van belang. Evenals de financiering van zowel de doelstellingen als de meekoppelkansen.

De tussentijdse evaluatie leert zes lessen over governance en financiering (zie hoofdstuk 4):

---

## (Informeel) relaties en leiderschap zijn bepalend voor effectieve samenwerking

De uitvoering van grote waterveiligheidsprogramma's is mensenwerk. Niet zozeer structuren en procedures, als wel bestuurders en professionals die elkaar goed weten te vinden zijn bepalend. Dat vraagt om het actief opbouwen en onderhouden van relaties. Effectieve samenwerking vraagt per fase ook een andere stijl van management en leiderschap.

## Scherpte in taken en verantwoordelijkheden, flexibiliteit in rollen

Met stip op één in de open antwoorden op de vraag in de vragenlijst welke les betrokken managers en professionals willen meegeven: scherpheid in taken en verantwoordelijkheden. Maar de les is ook om die scherpheid in taken en verantwoordelijkheden te kunnen combineren met flexibiliteit in rollen. Vanuit een gedeeld eigenaarschap kan per fase worden gekeken welke partij het krachtigst is.

## Kennis en kunde niet alleen ontwikkelen, maar vooral ook organiseren en delen

Juist omdat door de veelheid aan betrokken partijen en mensen rondom waterveiligheidopgaven op verschillende plekken leerervaringen worden opgedaan, is het van belang te investeren in het organiseren en delen van kennis en kunde. *'Ga het gesprek aan met elkaar. Dat leidt tot meer onderling begrip én tot kennisverbreding bij alle partijen.'*

## Good governance is evenzeer van belang

Good governance – het samenspel tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden – blijft evenzeer van belang en vraagt de nodige tijd en energie. In het bijzonder de voortgangsrapportages hebben geholpen om bij de drie grote waterveiligheidsprogramma's de vinger aan de pols te houden. Al is het misschien simpelweg de aandacht die de Groot Project-status geeft waar de drie grote waterveiligheidsprogramma's het meeste baat bij hebben.

---

## Financieringswijze moet samenwerking dienen

De veranderende context impliceert dat voor een integrale aanpak het vinden van financiering voor aanvullende maatregelen steeds belangrijker wordt. De financieringswijze moet de samenwerking dienen betekent dat helder is wat wel en niet uit het budget kan worden gefinancierd. Maar het betekent vooral dat de financieringswijze investeringen door partijen in de regio uitlokt doordat het gemakkelijk is om aan te haken.

## Zelfrealisatie kan veel opleveren, maar kent ook een eigen dynamiek

Maaswerken is uniek door de zelfrealisatie door winning van grind en zand. Een dergelijke financieringswijze kan veel opleveren. Het tempo wordt evenwel niet alleen bepaald door een vooraf opgestelde planning, maar ook door de afzetmogelijkheden voor grind en zand. Dat vraagt een andere contractbeheersing.

---

# Twynstra Gudde

## *Betrokkenheid omgeving*

De uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's stelt hoge eisen aan de betrokkenheid van de omgeving. De energieke samenleving wil meedoen, vooral rondom de uitwerking en uitvoering van concrete projecten. De binding met het water is vaak sterk en projecten komen nogal eens letterlijk door de achtertuin van mensen.

De tussentijdse evaluatie leert zes lessen over betrokkenheid van de omgeving (zie hoofdstuk 5):

---

### Vertrouwen in en respect voor burgers

Je betreft burgers niet omdat het moet, maar omdat je het wil en met hun ideeën iets kan. Respect voor burgers vertaalt zich in burgers serieus nemen door hen tijdig te betrekken en (beter) te luisteren. En simpelweg door correct gedrag en openheid. Respect voor burgers betekent ook dat duidelijk is waarover het gaat en wat de rol van burgers is. Zonder in de kramp te schieten rondom de scope van een project. En iets te bieden hebben, helpt enorm; vaak kun je met kleine investeringen veel goodwill kweken en daadwerkelijk meer bereiken.

### ONAF, het nieuwe SMART

ONAF staat voor: open, nuttig, aansprekend en flexibel. Plannen hoeven nog niet helemaal uitgekristalliseerd te zijn om de omgeving goed te betrekken. Voordat het een project wordt met de omgeving zoeken naar het beste maatschappelijk rendement.

### Open en eerlijk

*'Het moet echt zijn, je moet oprecht geïnteresseerd zijn.'* Als het lukt met de omgeving in gesprek te geraken, ontstaat er een andere dynamiek. Open en eerlijk vertaalt zich ook in het zich richten op belangen en het zoeken naar oplossingen die een wederzijds belang dienen.

### Private partijen zijn soms verrassend goed in omgevingsmanagement

Private partijen zijn soms verrassend goed in omgevingsmanagement. Daarbij is er een belangrijk verschil tussen hoe private partijen de omgeving kunnen betrekken bij de uitwerking en uitvoering en hoe publieke partijen dat kunnen doen. Private partijen hebben meer vrijheid en onderhandelingsruimte. Daar staat tegenover dat publieke partijen soms beter op de hoogte zijn, de mensen kennen om wie het gaat.

---

### Je moet het goed uit kunnen leggen

De uitlegbaarheid naar burgers is belangrijk. Maar ook een gezamenlijk verhaal op het podium; dat het gebeurt en door goede samenwerking is belangrijk. En de boodschap dat met een waterveiligheidsopgave een gebied echt mooier kan worden.

### Bestuurlijke betrokkenheid, ook in de uitvoering

Bestuurlijke betrokkenheid is van belang. Niet alleen vroegtijdig commitment, maar juist ook in de uitvoering. *'Sterke bestuurlijke betrokkenheid heeft ertoe geleid dat unieke projectonderdelen doorgang kunnen vinden.'*

---

De uitvoering van waterveiligheidsprogramma's kan soms ook weerbarstig zijn en altijd zijn er onvermijdelijke spanningsvelden (zie hoofdstukken 3, 4 en 5). Rode draden door de spanningsvelden zijn het dilemma tussen het centraal stellen van waterveiligheidsopgaven en gebiedsopgaven, evenals het dilemma tussen ruimte geven/flexibiliteit behouden en beheersen/kaders bieden.

## Strategische noties

De beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's heeft een rijkdom aan lessen opgeleverd. Van de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's kan veel worden geleerd, ook voor het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma<sup>2</sup>). Het kan juist interessant zijn om de eerste ervaringen met het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma eens onbevungen naast de lessen van de tussen evaluatie te leggen. De fase van uitvoering kent namelijk stevige opgaven en uitdagingen. En de context van de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst is een andere.

Met een schuin oog kijkend naar de context van de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst ontstaat zicht op vijf noties. Vijf noties die niet voorschrijven hoe het moet, maar uitdagen om goed over na te denken.

Notie 1

### Denk na over hoe waterveiligheidsopgaven optimaal in te bedden in gebiedsopgaven

De uitwerking van waterveiligheidsopgaven vergt altijd een goede ruimtelijke inpassing. Maar de ambitie reikt nadrukkelijk verder. Het gaat om het zoeken naar het beste maatschappelijk rendement door de fysieke maatregelen voor een goede bescherming tegen overstromingen te verbinden met opgaven op andere terreinen in hetzelfde gebied.

De tussentijdse evaluatie leert diverse belangrijke lessen hoe een integrale aanpak in de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst structureel vorm zou kunnen krijgen. Omdat doelstellingen een stimulerende werking hebben, is het van belang bewust stil te staan bij de vraag of de, al dan niet meervoudige, doelstelling van de waterschapsprogramma's van de toekomst het actief zoeken naar brede oplossingen en meekoppelkansen stimuleert. Ook is het van belang om de waterveiligheidsopgaven een natuurlijke plek te geven in de Omgevingsvisies die niet alleen het Rijk maar ook provincies en gemeenten (gaan) opstellen.

Als het gaat om een integrale aanpak wordt het vinden van financiering voor aanvullende maatregelen steeds belangrijker. De tussentijdse evaluatie leert dat je met een kleine investering veel goodwill kunt kweken en daadwerkelijk meer kunt bereiken. Maar het vinden van financiering voor aanvullende maatregelen is nog geen vanzelfsprekendheid. Van belang daarom is het om actief werk te maken van financieringswijzen die de samenwerking dienen.

Notie 2

### Denk na over de rol van medeoverheden en private partijen

De veranderende context maakt dat provincies en gemeenten meer dan bij de start van de drie grote waterveiligheidsprogramma's belangrijke spelers zijn.

De tussentijdse evaluatie leert een belangrijke les: kijk welke partij het krachtigst is per fase. Er zijn goede leerervaringen opgedaan met publiek-publieke samenwerking tussen Rijk en regio. Daarom is het van belang de rol van provincies en gemeenten in de verschillende fasen van de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst met veel zorg invulling te geven. In het bijzonder voor provincies als gebiedsregisseurs is de vraag op welk niveau ze partner zijn – op gebieds-, programma- en/of project-niveau? – en hoe dat partnership invulling krijgt.

Private partijen kunnen ook een krachtige partij zijn. Daarom is het van belang ook de rol van private partijen in de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst met veel zorg invulling te geven.

---

<sup>2</sup>) Het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma is de komende decennia het belangrijkste uitvoeringsprogramma van het Deltaprogramma op het terrein van waterveiligheid.

# Twynstra Gudde

Notie 3

## Denk na over (sturen op) adaptieve uitvoering

De uitvoering van waterveiligheidsprogramma's kent een lange doorlooptijd; de start van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is soms meer dan twintig jaar geleden. Adaptieve uitvoering is bedoeld om flexibiliteit te behouden, door te blijven zoeken naar en in te spelen op nieuwe, meer effectieve en efficiënte oplossingen in een krachtig samenspel tussen dijkversterking en rivierverruiming.

De tussentijdse evaluatie leert, ook al is adaptief programmeren misschien iets dat Nederland nog moet leren, belangrijke lessen over een programmatische aanpak die erop gericht is flexibiliteit te behouden maar ook te realiseren waar het kan en moet. Kenmerkend voor een programmatische aanpak is het sturen op samenhang. Daarom is het van belang om die samenhang in de waterveiligheidsprogramma's te preciseren; sturen kan op een slimme mix van de samenhang binnen het watersysteem, de doelstelling en de uitwerking op gebieds- en/of trajectniveau.

De tussentijdse evaluatie leert ook dat er slimme instrumenten zijn om flexibiliteit te behouden, zoals het omwisselbesluit.

Notie 4

## Denk na over een stimulerende collectieve verantwoording

Het werken aan een goede bescherming tegen overstromingen is urgent en er is veel geld mee gemoeid. Daarbij hoort simpelweg een goede verantwoording aan de maatschappij.

De tussentijdse evaluatie leert dat waterveiligheidsprogramma's ook gebaat zijn bij het regelmatig de vinger aan de pols houden. De uitdaging is het gedachtegoed van de alliantie in het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma door te vertalen naar een goede collectieve verantwoording aan de Tweede Kamer én waterschapsbesturen, evenals aan eventuele andere partners.

De tussentijdse evaluatie leert ook dat het krachtig kan zijn als anderen (ambassadeurs, rivierjutters, enzovoort) het verhaal vertellen. En dat van het regelmatig de vinger aan de pols houden ook kan worden geleerd.

Notie 5

## Het denken begint bij mensen die samen een klus hebben te klaren

Nadenken over de voorgaande noties leidt als je niet oppast tot het innemen van posities. De tussentijdse evaluatie leert dat dat juist blokkerend werkt. Betrokkenen die in de interactieve leerbijeenkomsten zijn uitgedaagd vanuit *Krachtig samenspel* terug te kijken naar hoe dit fictief waterveiligheidsprogramma van de toekomst anders is uitgevoerd, hebben kunnen proeven hoe verfrissend het is te werken vanuit bezielend leiderschap. Samen met mensen in het gebied die een klus te klaren hebben. Dat is ook iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen stimuleren. *'Het vraagt om vermogen tot verbinding en organisatietalent tussen organisaties.'* En het betekent iets voor de bestuursstijl en de competenties van managers en professionals.

In dit verband is nogal eens aandacht gevraagd voor het investeren in kennis en kunde. De tussentijdse evaluatie is daarvan een voorbeeld. De uitdaging is de kennis en kunde 'in de hoofden van mensen' te behouden voor de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst.

# Twynstra Gudde

Tot slot, het is aan betrokkenen bij de trajecten waar de komende jaren aan gewerkt wordt om de lessen en strategische noties daar waar relevant zelf te vertalen naar de eigen praktijk. Voor hen de vijf noties nog eens samengevat:

Tabel 1. Strategische noties samengevat

Denk na over ...	Hulpvragen voor waterveiligheidsprogramma's van de toekomst
... hoe waterveiligheidsopgaven optimaal in te bedden in gebiedsopgaven	<ul style="list-style-type: none"><li>- Stimuleert de, al dan niet meervoudige, doelstelling het actief zoeken naar brede oplossingen en meekoppelkansen?</li><li>- Hoe geven we de waterveiligheidsopgaven een natuurlijke plek in de Omgevingsvisies?</li><li>- Hoe maken we actief werk van financieringswijzen die de samenwerking dienen?</li></ul>
... de rol van medeoverheden en private partijen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Welke partij is per fase het krachtigst, en wat betekent dat voor de rolinvulling?</li><li>- Op welk niveau zijn provincies als gebiedsregisseurs partner – op gebieds-, programma- en/of projectniveau? – en hoe krijgt dat partnership invulling?</li></ul>
... (sturen op) adaptieve sturing	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe sturen we op de samenhang binnen het watersysteem, de doelstelling en de uitwerking op gebieds- en/of trajectniveau?</li><li>- Hebben we slimme instrumenten om flexibiliteit te behouden, zoals het omwisselbesluit?</li></ul>
... een stimulerende, collectieve verantwoording	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe vertalen we het gedachtegoed van de alliantie naar een collectieve verantwoording aan de Tweede Kamer én waterschapsbesturen, evenals aan eventuele andere partners?</li><li>- Staan we ook af en toe even stil?</li></ul>
Het denken begint bij mensen die samen een klus hebben te klaren	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe stimuleren we werken vanuit bezielend leiderschap, samen met mensen in het gebied die een klus te klaren hebben?</li><li>- Hoe behouden we de kennis en kunde 'in de hoofden van mensen' (gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie)?</li></ul>



## Inhoudsopgave

### Voorwoord

### Samenvatting

<b>1. Leren van uitvoering waterveiligheidsprogramma's</b>	<b>1</b>
1.1 Beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's	1
1.2 Over dit rapport	3
<b>2. Introductie drie grote waterveiligheidsprogramma's</b>	<b>4</b>
2.1 Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 (HWBP-2)	4
2.2 Maaswerken (Grensmaas en Zandmaas)	6
2.3 Ruimte voor de Rivier	8
<b>3. Doelstellingen bereiken</b>	<b>10</b>
3.1 Doelstellingen bereiken in de praktijk	10
3.2 Vier lessen over doelstellingen bereiken	13
3.3 Drie spanningsvelden rondom doelstellingen bereiken	16
<b>4. Governance en financiering</b>	<b>17</b>
4.1 Governance en financiering in de praktijk	17
4.2 Zes lessen over governance en financiering	21
4.3 Vier spanningsvelden rondom governance en financiering	24
<b>5. Betrokkenheid omgeving</b>	<b>27</b>
5.1 Betrokkenheid omgeving in de praktijk	27
5.2 Zes lessen over betrokkenheid omgeving	29
5.3 Twee spanningsvelden rondom betrokkenheid omgeving	33
<b>6. Strategische noties</b>	<b>34</b>
6.1 Leren voor de toekomst	34
6.2 Vijf noties om goed over na te denken	34

### Literatuurlijst

### Lijst betrokken mensen

# Twynstra Gudde

## **Bijlage**

1. Lessen uit eerdere evaluaties

# 1. Leren van uitvoering waterveiligheidsprogramma's

Nederland is een echt waterland. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken samen met private partijen en burgers aan een goede bescherming tegen overstromingen. Uitgangspunt, van de nieuwe normen voor waterveiligheid, is dat iedereen in Nederland hetzelfde beschermingsniveau krijgt. Dat kan door dijken, duinen en stormvloedkeringen te versterken, door rivieren te verruimen en door slimme combinaties van waterveiligheidsmaatregelen.

De uitvoering van drie grote waterveiligheidsprogramma's – het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier – is een eind op streek. Van de daarbij opgedane ervaring kan worden geleerd voor de trajecten waar de komende jaren aan gewerkt wordt. Zo bevindt het Delta-programma zich op de faseovergang van beleid naar uitvoering. Die fase van uitvoering kent zowel kansen als stevige opgaven en uitdagingen, is ook naar aanleiding van de evaluatie van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening geconstateerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Dat is de reden dat de minister van Infrastructuur en Milieu op vragen van de Tweede Kamer heeft geantwoord een beleidsmatige tussenevaluatie uit te willen voeren naar de drie grote waterveiligheidsprogramma's (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015a).

## 1.1 Beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's

Wat kunnen we leren van de drie grote waterveiligheidsprogramma's voor de trajecten waar de komende jaren aan gewerkt wordt? Dat is de vraag voor de tussentijdse evaluatie. Het gaat erom te leren voor de toekomst. Daarbij is het van belang scherp voor ogen te krijgen wat de lessen en strategische noties zijn voor het werken aan een goede bescherming tegen overstromingen, zodat de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst het beste maatschappelijk rendement realiseren.

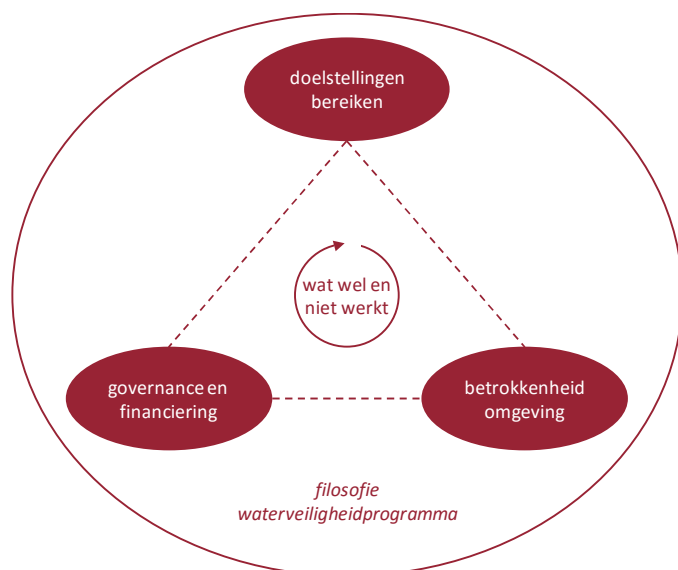
*'Het verrast mij soms nog altijd hoe succesvol de uitvoering is'*

In de tussentijdse evaluatie staan vijf thema's centraal. Elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's kent een eigen *filosofie* die de praktijk van de uitvoering, evenals de leerervaringen, mede bepaalt. *Doelstellingen bereiken* gaat over de prestaties; in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is, al dan niet als onderdeel van de oorspronkelijke doelstelling, meer bereikt dan alleen een goede bescherming tegen overstromingen. *Governance en financiering* gaan onder meer over sturing en verantwoording, publiek-publieke en publiek-private samenwerking en financiering van waterveiligheidsopgaven en meekoppelkansen. *Betrokkenheid omgeving* gaat over hoe burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven worden betrokken bij het maken van plannen en de uitvoering van projecten. Daarbij is in de tussentijdse evaluatie het succes van de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's onderzocht door oog te hebben voor *wat wel en niet werkt* (vergelijk Knaap & Turksema, 2016). Want de uitvoering van waterveiligheidsprogramma's kan soms ook weerbarstig zijn en altijd zijn er onvermijdelijke spanningsvelden.

De tussentijdse evaluatie gaat *niet* over doelmatigheid en (project)beheersing. De tussentijdse evaluatie is ook *geen* eindevaluatie in het kader van de Regeling Grote Projecten<sup>3</sup>).

---

<sup>3</sup>) De eindevaluatie in het kader van de Regeling Grote Projecten van elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's zal later worden opgesteld. Die eindevaluatie bevat onder meer informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen zijn bereikt, welke activiteiten daarvoor zijn verricht, wat de kosten zijn geweest en in hoeverre de oorspronkelijke raming en planning zijn gerealiseerd.



Figuur 1. Thema's beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's

De aanpak van de tussentijdse evaluatie is erop gericht het leren van ervaringen uit de praktijk van de uitvoering te stimuleren. Dat wat we van de grote waterveiligheidsprogramma's kunnen leren, is in interactie met betrokken bestuurders, managers en professionals in kaart gebracht. Betrokkenen bij de trajecten waar de komende jaren aan gewerkt wordt, kunnen de lessen en strategische noties daar waar relevant zelf vertalen naar de eigen praktijk.

Leerervaringen van betrokken bestuurders, managers en professionals zijn verzameld via een vragenlijst en diepte-interviews en verdiept in interactieve leerbijeenkomsten. Ook is een bureauonderzoek uitgevoerd naar lessen uit eerdere evaluaties en is een aantal feitelijke gegevens verzameld. De verzamelde informatie is geanalyseerd en geconceptualiseerd tot lessen en strategische noties.

## Kader 1. Veranderende context waterveiligheidsprogramma's

Het denken over een goede bescherming tegen overstromingen evolueert. De context nu is een andere dan bij de start van de drie grote waterveiligheidsprogramma's, tot meer dan twintig jaar geleden. De context van de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst zal weer een andere zijn. Belangrijke ontwikkelingen zijn:

- *Bestuursakkoord Water*, waarin onder meer is afgesproken dat Rijk en waterschappen een gelijke (financiële) bijdrage leveren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2011a)
- *Nationaal Waterplan 2016-2021*, waarin onder meer nieuwe normen voor waterveiligheid zijn aangekondigd; elk dijktraject krijgt een normspecificatie die past bij de gevolgen in dat specifieke gebied (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2015b)
- *Deltaprogramma*, waarin voorkeursstrategieën – een strategisch kompas voor de keuze van maatregelen – zijn gepresenteerd (voor het rivierengebied een krachtig samenspel tussen dijkversterking en rivierverruiming)
- *decentralisatie natuurbeleid*, waarmee de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid is overgedragen van het Rijk aan de provincies
- *nieuwe rolverdeling ruimtelijk beleid*, waarmee het Rijk de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke beleid zo dicht mogelijk heeft gebracht bij diegene die het aangaat en meer overlaat aan provincies en gemeenten
- *Omgevingswet en Omgevingsvisie*, waarmee het Rijk de verschillende plannen voor de fysieke leefomgeving beter op elkaar wil afstemmen en provincies, gemeenten en waterschappen meer ruimte wil geven
- *Klimaatakkoord van Parijs*, met klimaatbestendigheid als belangrijk kompas
- *energieke samenleving*, met nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving (vergelijk Planbureau voor de Leefomgeving, 2011).

## **1.2 Over dit rapport**

Dit rapport doet verslag van de beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's. Het idee is dat een rijke beschrijving van leerervaringen helpt om de vertaalslag naar de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst te maken.

Hoofdstuk 2 introduceert de drie grote waterveiligheidsprogramma's: het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier. Elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's kent een eigen filosofie die tot uitdrukking komt in onder meer de doelstelling, opzet en uitvoering van het waterveiligheidsprogramma, evenals in de bijbehorende dynamiek.

Hoofdstuk 3, 4 en 5 presenteren de leerervaringen uit de praktijk van de uitvoering met betrekking tot respectievelijk de thema's doelstellingen bereiken, governance en financiering, en betrokkenheid omgeving. Elk hoofdstuk begint met een beschrijving van het thema in de praktijk.

Hoofdstuk 6 duidt een aantal strategische noties met het oog op de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst.

## 2. Introductie drie grote waterveiligheidsprogramma's

Drie waterveiligheidsprogramma's in de realisatiefase van het Deltaplan Waterveiligheid zijn door de Tweede Kamer aangemerkt als Groot Project: het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2015a). Elk van deze drie waterveiligheidsprogramma's kent evenwel een eigen filosofie die tot uitdrukking komt in onder meer de doelstelling, opzet en uitvoering van het waterveiligheidsprogramma, evenals in de bijbehorende dynamiek. Omdat deze filosofie mede de praktijk van de uitvoering evenals de leerervaringen bepaalt, is een feitelijke introductie van de drie grote waterveiligheidsprogramma's van belang.

### 2.1 Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 (HWBP-2)

Voor een goede bescherming tegen overstromingen is het essentieel dat de primaire waterkeringen, in beheer bij Rijkswaterstaat en de waterschappen, op orde zijn. Daarom worden de primaire waterkeringen periodiek getoetst op of ze (al dan niet) aan de veiligheidsnorm voldoen. De primaire waterkeringen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen, worden afgekeurd en moeten op orde worden gebracht. 'De kern van de opgave van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is dat beheerders de afgekeurde waterkeringen weer op orde krijgen, daar de eigen deskundigheid op inzetten en zodoende kunnen borgen dat Nederland veilig blijft tegen overstromingen' (Rijkswaterstaat, 2013a: 2). Betrokkenen typeren het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 vooral als functioneel.

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 bestaat uit projecten die voortkomen uit de eerste en tweede toetsing van de primaire waterkeringen (in respectievelijk 2001 en 2006), evenals uit een toets van de zeekeringen langs de Noordzeekust (in 2003)<sup>4</sup>). In totaal gaat het om 87 projecten; 362 km dijken, dammen en duinen en 18 kunstwerken (sluizen en gemalen). De projecten worden onafhankelijk van elkaar uitgevoerd (Rijkswaterstaat, 2013a, 2016).

#### Doelstelling Hoogwaterbeschermingsprogramma-2

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 heeft een enkelvoudige doelstelling (waterveiligheid) die in termen van het *Programmaplan HWBP-2* als volgt omschreven kan worden (Rijkswaterstaat, 2013a):

*Het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 bestaat uit 87 projecten die erop zijn gericht dat de primaire waterkeringen die in de eerste en tweede toetsronde zijn afgekeurd, alsmede een aantal Prioritaire Zwakke Schakels Kust, weer aan de veiligheidsnorm gaan voldoen.*

Hoewel geen onderdeel van de doelstelling, wordt in diverse projecten naast waterveiligheid ook het realiseren van een aantrekkelijke leefomgeving nagestreefd (zogenoemde meekoppelkansen) (Rijkswaterstaat, 2016a).

#### Opzet Hoogwaterbeschermingsprogramma-2

Kenmerkend voor de opzet van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is het karakter van een subsidieregeling. Het op orde brengen van de afgekeurde primaire waterkeringen komt (op grond van de Waterwet) in aanmerking voor Rijkssubsidie.

---

<sup>4</sup>) Uit de toets van de zeekeringen langs de Noordzeekust bleek dat deze op een aantal locaties binnen twintig jaar niet meer aan de veiligheidsnorm zouden voldoen. Deze locaties zijn aangemerkt als Zwakke Schakels. Op negen van deze locaties ligt tevens een opgave tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, de zogenoemde Prioritaire Zwakke Schakels Kust (Rijkswaterstaat, 2013a).

De minister van Infrastructuur en Milieu is onder meer verantwoordelijk voor het vaststellen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, het beoordelen van de subsidieaanvragen van de beheerders op basis van de subsidiecriteria, en het verstrekken van de subsidie.

Namens de minister van Infrastructuur en Milieu beoordeelt het programmabureau HWBP-2 (binnen Rijkswaterstaat) de subsidieaanvragen van de beheerders 'met het oog op het robuust, sober en doelmatig op orde brengen van de waterveiligheid' (Rijkswaterstaat, 2016a: 4). *Sober* betekent dat een maatregel louter gericht dient te zijn op waterveiligheid (hoogwaterbescherming). De primaire waterkering wordt ingepast in de omgeving, maar eventuele aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld voor het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, komen niet voor subsidie in aanmerking. De beheerder moet zelf, in overleg met partijen in de regio, voor de financiering van dergelijke aanvullende maatregelen zorgen. *Robuust* betekent dat bij het ontwerp van een maatregel rekening dient te worden gehouden met ontwikkelingen die zich naar verwachting in de toekomst voordoen, zoals zeespiegelstijging of een hogere rivierafvoer. *Doelmatig* betekent dat een maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan de doelstelling (voldoen aan de waterveiligheidsnorm) en dat de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten (Rijkswaterstaat, 2013b).

Het oorspronkelijke budget voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 bedroeg € 1.807 mln. (prijspeil 2008). Eind 2015 bedraagt het budget € 3.051,2 mln. (zie ook dynamiek Hoogwaterbeschermingsprogramma-2). De raming sluit eind 2015 op € 2.724,0 mln. (Rijkswaterstaat, 2016a).

De financiële middelen werden oorspronkelijk door alleen het Rijk beschikbaar gesteld. In het *Bestuursakkoord Water* is overeengekomen dat ook de waterschappen financieel bijdragen; in totaal € 810 mln. tot 2020 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2011b).

### Uitvoering Hoogwaterbeschermingsprogramma-2

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 wordt door de beheerders uitgevoerd; de beheerders zijn (op grond van de Waterwet) namelijk verplicht voor de primaire waterkeringen die zijn afgekeurd maatregelen te nemen zodat de primaire waterkeringen weer aan de veiligheidsnorm gaan voldoen<sup>5</sup>).

Van de 87 projecten waaruit het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 bestaat, worden er 78 door de waterschappen uitgevoerd, 7 door Rijkswaterstaat en 2 door de provincie Groningen.

Omdat het programmabureau HWBP-2 er voortdurend aan werkt om de beheersing binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 te verbeteren en op peil te houden, ondersteunt het programmabureau HWBP-2 de beheerders bij de uitvoering van de projecten<sup>6</sup>). Daarnaast faciliteert het programmabureau HWBP-2, met ondersteuning van de beheerders, de totstandkoming van de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer (Rijkswaterstaat, 2013a).

### Dynamiek Hoogwaterbeschermingsprogramma-2

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is gestart in 2007 als een (beperkte) verzameling losse projecten en geëvolueerd tot een programma dat bestaat uit 87 projecten, een versterkt programmabureau HWBP-2 en versterkte projectorganisaties bij de beheerders.

Die evolutie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 betekende ook dat er meer geld nodig bleek dan aanvankelijk verondersteld. Daardoor ging de aandacht vooral uit naar beheersing, waar de eerdere evaluaties en adviezen dan ook voornamelijk betrekking op hebben.

In maart 2011 is het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 door de Tweede Kamer aangewezen als Groot Project, onder meer vanwege zorgen over het budget en het tijdig realiseren van de doelstelling.

<sup>5</sup>) In dit verband wordt in de voortgangsrapportage van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 aangegeven dat gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling 'de formele sturingsmogelijkheden van het Rijk in het HWBP-2 in vergelijking met andere grote projecten, zoals Ruimte voor de Rivier of Maaswerken, beperkt zijn' (Rijkswaterstaat, 2016: 5).

<sup>6</sup>) Het programmabureau HWBP-2 werkt volgens het IPM-model voor integraal projectmanagement (Rijkswaterstaat, 2013b).

De afronding van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is voorzien in 2017; het overgrote deel van de projecten is dan ook gereed. Eind 2015 zijn 70 projecten gereed en 17 projecten in uitvoering. Van de 362 km dijken, dammen en duinen is 175 km gereed, 112 km in uitvoering en 75 km in uitwerking. Van de 18 kunstwerken zijn er 16 gereed en 2 in uitvoering (Rijkswaterstaat, 2016a).

### *(Nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP)*

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 moet niet worden verward met het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma waaraan wordt gewerkt. Het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma, waarvoor de basis is gelegd in het *Bestuursakkoord Water*, is een voortrollend programma; in het Deltaprogramma 2014 is de eerste programmering gepresenteerd. Ten opzichte van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 kent het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma een andere opzet (zie verder hoofdstuk 6) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2015a).

## 2.2 Maaswerken (Grensmaas en Zandmaas)

Na overstromingen van de Maas in december 1993 en januari 1995 worden als onderdeel van het *Deltaplan Grote Rivieren* plannen gemaakt voor een betere hoogwaterbescherming in het Maasdal. In april 1997 sluiten het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de provincie Limburg daartoe de *Bestuursovereenkomst Maasproject*, oftewel Maaswerken.

Maaswerken bestaat uit drie deelprogramma's, waarvan er twee door de Tweede Kamer zijn aangewezen als Groot Project<sup>7)</sup>:

- Grensmaas, het deel van de Maas tussen Maastricht en Echt-Susteren waar de rivier meer ruimte krijgt door de stroomgeul te verbreden en uiterwaarden te verlagen en kaden worden aangelegd
- Zandmaas; het deel van de Maas tussen Maasbracht en 's-Hertogenbosch waar de rivier meer ruimte krijgt door de rivier te verdiepen en hoogwatergeulen en retentiebekkens aan te leggen en kaden worden aangelegd en verhoogd.

De betere hoogwaterbescherming wordt gecombineerd met natuurontwikkeling en (zelfrealisatie door) winning van grind en zand.

Betrokkenen typeren Maaswerken kernachtig als een goede verbinding van waterveiligheid met opgaven op andere terreinen in hetzelfde gebied, maar ook als relatief onbekend.

In totaal gaat het om 55 projecten; 15 projecten binnen Grensmaas, 17 projecten binnen Zandmaas, 19 prioritair sluitstukkaden en 4 kaden in bevolkingscentra (de zogenoemde RVG-kaden). Dat in combinatie met zo'n 1.600 ha natuurontwikkeling en 60 mln. ton winning van grind, zand en klei (Rijkswaterstaat, 2016c).

### Doelstelling Maaswerken

Maaswerken heeft een meervoudige doelstelling (waterveiligheid, natuurontwikkeling en winning van grind en zand) die voor het deelprogramma Grensmaas in termen van de karakterisering uit de voortgangsrapportage als volgt omschreven kan worden (Rijkswaterstaat, 2016c: 43):

---

<sup>7)</sup> Het derde deelprogramma is Maasroute, dat de Maasroute geschikt maakt voor grotere binnenvaartschepen door onder meer de Maas te verdiepen, bruggen te verhogen en het Julianakanaal te verbreden. Maasroute betreft geen waterveiligheidsopgave.



## Twynstra Gudde

*'Het door rivierversuiming verlagen van de hoogwaterstanden in de Maas met als maatstaf dat uiterlijk in 2017 de gebieden die door de op basis van de Deltawet grote rivieren aangelegde kaden zijn beschermd, een kans op overstroming hebben van 1/250<sup>e</sup> per jaar, bij een maatgevende afvoer 3.275 m<sup>3</sup>/s.*

*Het tot ontwikkeling brengen van tenminste 1.000 ha natuur, waarvoor de aankoop en overdracht aan natuurbeherende instanties dan wel Rijkswaterstaat voor eind 2018 moet zijn gerealiseerd. Het winnen van tenminste 35 mln. ton grind voor de nationale behoefte (provinciale taakstelling).'*

Voor het deelprogramma Zandmaas kan de meervoudige doelstelling als volgt omschreven worden (Rijkswaterstaat, 2016c: 40):

*'Hoogwaterbescherming, op zodanige wijze dat in 2015 de bevolking achter de kaden van de Zandmaas die aangelegd zijn in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren, bij maatgevende afvoer 3.275 m<sup>3</sup>/s, een beschermingsniveau van 1/250<sup>e</sup> per jaar wordt geboden.*

*Het ontwikkelen van 556 ha natuur langs de Maas middels het uitvoeren van de projecten uit pakket I zoals vastgelegd in het Tracébesluit Zandmaas/Maasroute en projecten in het POL-aanvulling Zandmaas.'*

### Opzet Maaswerken

Kenmerkend voor de opzet van Maaswerken is de publiek-publieke en publiek-private samenwerking voor de combinatie met natuurontwikkeling en (zelfrealisatie door) winning van grind en zand. In de *Bestuursvereenkomst Maasproject* hebben het (huidige) ministerie van Infrastructuur en Milieu, het (huidige) ministerie van Economische Zaken en de provincie Limburg afspraken gemaakt over onder meer samenwerking en verantwoordelijkheden. Financieel en organisatorisch valt Maaswerken onder de verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu (Rijkswaterstaat, 2016c). Voor de uitvoering van Grensmaas sluiten het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de provincie Limburg in 2005 een uitvoeringscontract met het Consortium Grensmaas. Het Consortium Grensmaas bestaat uit grindbedrijven, aannemers en Natuurmonumenten ([www.grensmaas.nl/de-geschiedenis](http://www.grensmaas.nl/de-geschiedenis)).

Het oorspronkelijke budget voor Maaswerken bedroeg € 60,0 mln. voor Grensmaas en € 321,0 mln. voor Zandmaas (prijsspeil 1998). Eind 2015 bedraagt het budget voor Grensmaas € 150,5 mln. en voor Zandmaas € 407,2 mln. De raming sluit eind 2015 op € 138,8 mln. voor Grensmaas en € 388,4 mln. voor Zandmaas (Rijkswaterstaat, 2016c).

De financiële middelen worden door het Rijk – naast het ministerie van Infrastructuur en Milieu ook het ministerie van Economische Zaken – en de provincie Limburg beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn er financiële baten uit de winning van grind en zand; om Grensmaas te financieren, mag het Consortium Grensmaas 53 mln. ton grind winnen (Rijkswaterstaat, 2016c).

### Uitvoering Maaswerken

Maaswerken wordt uitgevoerd door het Consortium Grensmaas (Grensmaas) en Rijkswaterstaat Maaswerken (Zandmaas). De prioritaire sluitstukkaden worden door het waterschap Peel en Maasvallei en het waterschap Roer en Overmaas aangelegd en verhoogd. Daarnaast zijn de waterschappen betrokken als beheerder van de RVG-kaden.

### Dynamiek Maaswerken

Maaswerken is gestart in 1997, maar al vanaf de jaren tachtig worden er plannen gemaakt voor de combinatie van natuurontwikkeling en de winning van grind ('groen voor grind'), waarbij door het grind slim af te graven ook de rivier meer ruimte zou krijgen. De afspraken uit de *Bestuursvereenkomst Maasproject* worden vervolgens onder meer uitgewerkt in het streekplan. De uitvoering van Grensmaas start in 2007, de uitvoering van Zandmaas in 2005.

In 2010 sluiten het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de waterschappen bestuursovereenkomsten waarin is afgesproken een aantal sluitstukkaden met prioriteit uit te voeren. In 2011 sluiten het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Limburg en de waterschappen de *Bestuurs-overeenkomst waterveiligheid Maas*, waarin onder meer de randvoorwaarden waaronder Grensmaas kan worden afgerond, zijn geborgd<sup>8</sup>). Voor Grensmaas waarvan de afronding vanwege achterblijvende afzetmogelijkheden als gevolg van de kredietcrisis onder grote druk dreigt komen te staan, wordt de uitvoering geoptimaliseerd en het zo nodig tijdelijk verstrekken van financiële middelen in de vorm van een lening overeengekomen.

In april 2002 is Maaswerken door de Tweede Kamer aangewezen als Groot Project.

De afronding van Maaswerken is/was voor Grensmaas voorzien in 2017/2018, voor Zandmaas in 2015 en voor de prioritaire sluitstukkaden in 2020; het overgrote deel van de projecten is dan ook gereed, met uitzondering van 9 projecten binnen Grensmaas die conform de optimalisatie van de uitvoering in 2023 gereed zijn. Eind 2015 zijn 34 projecten gereed en is voor Zandmaas de doelstelling voor waterveiligheid (grotendeels) bereikt (Rijkswaterstaat, 2016c).

### 2.3 Ruimte voor de Rivier

Na (dreigende) overstromingen van rivieren in december 1993 en januari 1995 worden plannen gemaakt voor een betere hoogwaterbescherming door het nemen van maatregelen die voorkomen dat de maatgevende hoogwaterstanden verder stijgen. Het accent verschuift van dijkverbetering naar rivierverruiming, oftewel Ruimte voor de Rivier (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006). Betrokkenen typeren Ruimte voor de Rivier kernachtig als een programma waarin echt wordt gestuurd op samenhang en met eigen middelen voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

In totaal gaat het om 34 projecten langs de Rijntakken, waarin zowel buitendijkse als binnendijkse maatregelen worden ingezet. Dijkverbetering wordt alleen uitgevoerd op trajecten waar andere maatregelen niet geschikt of financieel niet haalbaar zijn. Met deze keuzen is een gedeeltelijke herinrichting van het riviereengebied onontkoombaar (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006; Rijkswaterstaat, 2016b).

#### Doelstelling Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier heeft een meervoudige doelstelling (waterveiligheid en verbetering ruimtelijke kwaliteit) die in termen van de *Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier* als volgt omschreven kan worden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006: 9):

*'Het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het riviereengebied tegen overstromingen;  
Het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied.'*

*'Het waarborgen van voldoende veiligheid geldt als hoofdoelstelling; verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling.'*

#### Opzet Ruimte voor de Rivier

Kenmerkend voor de opzet van Ruimte voor de Rivier is de dubbeldoelstelling: naast waterveiligheid wordt ook de ruimtelijke kwaliteit verbeterd om het riviereengebied daarmee economisch, ecologisch en landschappelijk te versterken.

---

<sup>8</sup>) In de *Bestuursovereenkomst waterveiligheid Maas* is ook de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wansum overeengekomen, evenals dat binnen het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma financiële middelen worden geborgd voor aanvullende verbetermaatregelen om de primaire waterkeringen op orde te brengen.

## Twynstra Gudde

Behoud en ontwikkeling van beschermde natuurwaarden heeft daarbij bijzondere aandacht. Door het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit moet het rivierengebied aantrekkelijker en leefbaarder worden. Het streven is om water en andere ruimtelijke functies te combineren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006).

Voor het bewaken van de waterveiligheid voert de programmadirectie Ruimte voor de Rivier elk jaar een pakkettoets uit. Dat gebeurt aan de hand van (samenhangende) berekeningen van de afvoer-verdeling en de effecten op waterstanden van alle ontwerpen (inclusief vastgestelde wijzigingen) waarvoor een projectbeslissing is genomen. Na afronding van de werkzaamheden voert Deltares een hydraulische toets uit om te bevestigen dat de beoogde waterstanddaling gerealiseerd is. Voor het bewaken van de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit geeft een onafhankelijk kwaliteitsteam (het zogenoemde Q-team, voorgezeten door de Rijksadviseur Landschap en Water) adviezen aan de programmadirectie Ruimte voor de Rivier over de ruimtelijke kwaliteit in projecten (Rijkswaterstaat, 2016b).

De dubbeldoelstelling bereikt Ruimte voor de Rivier door middel van een programmatische aanpak: maatregelen die onderling verschillen, maar qua doelen en randvoorwaarden met elkaar samenhangen. Vanuit deze programmagedachte ligt de focus op het beheersen van de maatregelen zelf, de verbanden tussen de maatregelen en de bijdrage die ze leveren aan de dubbeldoelstelling.

De verantwoordelijkheid voor het tijdig en beheerst bereiken van de dubbeldoelstelling is centraal belegd. De minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor Ruimte voor de Rivier, de minister van Economische Zaken is medeverantwoordelijk. Het maken van plannen en de uitvoering van projecten hebben een decentraal karakter (Rijkswaterstaat, 2016b).

Het oorspronkelijke budget voor Ruimte voor de Rivier bedroeg € 2.219,0 mln. (prijsspeil 2005). Eind 2015 bedraagt het budget voor Ruimte voor de Rivier € 2.386,2 mln. De raming sluit eind 2015 op € 2.341,6 mln. (Rijkswaterstaat, 2016b).

De financiële middelen worden door het Rijk beschikbaar gesteld.

### Uitvoering Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat, enkele gemeenten en een aantal waterschappen (de 'realisatoren').

De programmadirectie Ruimte voor de Rivier ondersteunt 'initiatiefnemers en realisatoren' enerzijds, en oefent anderzijds toezicht op hen uit; de twee hoofdelementen van de sturingsfilosofie van Ruimte voor de Rivier (Rijkswaterstaat, 2006b).

### Dynamiek Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier is in 1996 gestart met onderzoeken die leidden tot de nieuwe visie op de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen die is uitgewerkt in de *Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier*. Onderdeel van de uitwerking is de selectie van maatregelen, waarbij veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de zogenoemde Blokkendoos met daarin ruim 600 potentiële maatregelen. De uitvoering van Ruimte voor de Rivier is gestart in 2007.

In mei 2001 is Ruimte voor de Rivier door de Tweede Kamer aangewezen als Groot Project.

De afronding van Ruimte voor de Rivier was voorzien in 2015; het overgrote deel van de projecten was toen ook gereed. Eind 2015 zijn 25 projecten gereed, nog eens 6 projecten zijn gereed in 2016 en 3 projecten zijn gereed na 2016 (Rijkswaterstaat, 2016b).

### 3. Doelstellingen bereiken

Voor waterveiligheid gelden wettelijke normen. Elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's heeft een goede bescherming tegen overstromingen dan ook als (hoofd)doelstelling. Maar als het gaat over prestaties is in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's, al dan niet als onderdeel van de oorspronkelijke doelstelling, meer bereikt dan alleen een goede bescherming tegen overstromingen.

#### 3.1 Doelstellingen bereiken in de praktijk

##### *Goede bescherming tegen overstromingen*

Zoals uit de feitelijke introductie van de drie grote waterveiligheidsprogramma's blijkt, geldt voor zowel het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, Maaswerken als Ruimte voor de Rivier dat op het moment dat de afronding is voorzien het overgrote deel van de projecten gereed is. De afgekeurde primaire waterkeringen zijn op orde (Hoogwaterbeschermingsprogramma-2), de Maas heeft meer ruimte en kaden zijn aangelegd en verhoogd (Maaswerken) en ook de Rijntakken hebben meer ruimte (Ruimte voor de Rivier). Er is gestuurd op tijd, geld en risico's.



Figuur 2. Projecten grote waterveiligheidsprogramma's (stand van zaken eind 2015)

##### *Meer bereiken dan alleen goede bescherming tegen overstromingen*

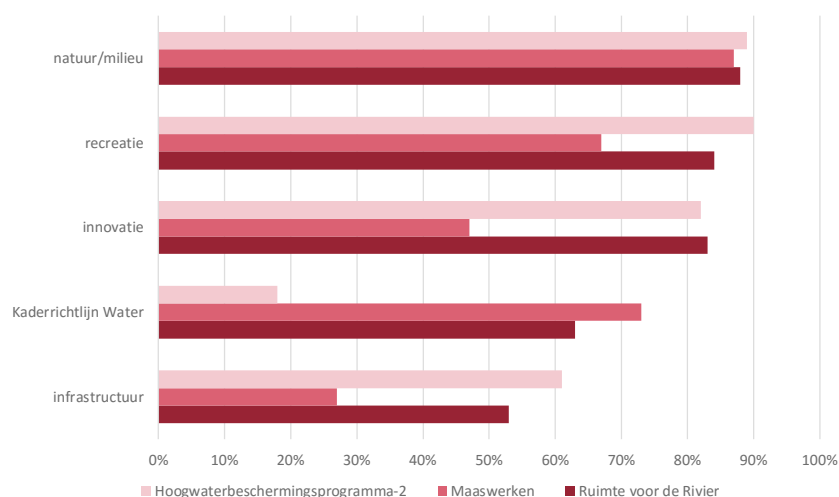
Bij twee van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is 'meer bereiken' onderdeel van de doelstelling:

- in Maaswerken wordt waterveiligheid gecombineerd met een doelstelling voor zo'n 1.600 ha natuurontwikkeling en (zelfrealisatie door) 60 mln. ton winning van grind, zand en klei
- in Ruimte voor de Rivier wordt waterveiligheid gecombineerd met een doelstelling voor een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit om het rivierengebied daarmee economisch, ecologisch en landschappelijk te versterken.

Maar ook in het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 wordt, hoewel geen onderdeel van de doelstelling, in diverse projecten naast waterveiligheid ook het realiseren van een aantrekkelijke leefomgeving nagestreefd. *'In essentie moet de dijk het water keren, maar denk na over wat je achter wilt laten als je weggaat.'*

*'Ik vind het mooi hoe er meer bereikt kan worden door samen te werken in een gebied'*

In elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is in de praktijk dan ook meer bereikt dan alleen een goede bescherming tegen overstromingen; soms dus als onderdeel van de doelstelling, soms als surplus bovenop die doelstelling en soms door zogenoemde meekoppelkansen te benutten. De top vijf van onderwerpen waarop volgens betrokken managers en professionals – respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld – meer is bereikt is: natuur/milieu, recreatie, innovatie<sup>9)</sup>, Kaderrichtlijn Water-opgave en infrastructuur. Betrokkenen wijzen erop dat ook doelstellingen met betrekking tot waterveiligheid eerder kunnen worden bereikt als waterveiligheidsopgaven ruimtelijk goed zijn ingepast en fysieke maatregelen voor een goede bescherming tegen overstromingen zijn verbonden met opgaven op andere terreinen in hetzelfde gebied. *'De wens is dat Nederland uiteindelijk niet alleen veiliger, maar ook mooier wordt. (...) Een waterkering heeft een levensduur van vijftig jaar, hier moet je dus wat mee.'*



Figuur 3. Top vijf onderwerpen waarop volgens respondenten (veel) meer is bereikt (percentage respondenten volgens wie (veel) meer is bereikt op het ontwerp)

Er is een scala aan voorbeelden van projecten waarin meer is bereikt door onder meer meekoppelkansen te verzilveren. Zonder andere projecten – Hondsbossche en Pettemer Zeewering, Kribverlaging en Langsdammen Waal, Ruimte voor de Waal (Lent), Waterdunen, enzovoort – tekort te willen doen, twee voorbeelden uit elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's uitgelicht:

- *Dijkverbetering Zuidelijke Randmeren en Eem* en *Kustwerk Katwijk* zijn voorbeelden uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2. Bij de Dijkverbetering Zuidelijke Randmeren en Eem is de dijkverbetering gecombineerd met onder meer de aanleg van een wandel- en fietspad, de toepassing van het oude profiel van de Grebbelinie en de verplaatsing van het Huis voor de watersport ([www.vallei-veluwe.nl/werk-uitvoering/dijkverbetering/actueel/nieuws/2011/grebbelinieprofiel](http://www.vallei-veluwe.nl/werk-uitvoering/dijkverbetering/actueel/nieuws/2011/grebbelinieprofiel)). Bij Kustwerk Katwijk is de versterking van de zeewering met een dijk-in-duin gecombineerd met de bouw van een ondergrondse parkeergarage tussen de dijk en de boulevard (BNA Beste Gebouw van het Jaar 2016), en de verbreding en inrichting van het duingebied ([www.kustwerkatwijk.nl](http://www.kustwerkatwijk.nl)). Aan de aanvullende maatregelen bij zowel de Dijkverbetering Zuidelijke Randmeren en Eem als Kustwerk Katwijk hebben medeoverheden financieel bijgedragen.

<sup>9)</sup> Innovatie is een wat andersoortig onderwerp dan de andere onderwerpen uit de top vijf. Innovatie kan betrekking hebben op de inhoudelijke oplossing, maar bijvoorbeeld ook op de marktbenadering/contractvormen en beoordelingscriteria (vergelijk Ruimte voor de Rivier, 2015).

## Twynstra Gudde



Dijkverbetering Zuidelijke Randmeren en Eem



Kustwerk Katwijk

- Locaties als *Borgharen* en *Bosscherveld* zijn voorbeelden uit Maaswerken. Bij Borgharen is aan de rivieroever een natuurgebied ontstaan met bijzondere flora en fauna. Met de grond die vrijkwam bij de verbreding van het stroombed en de verlaging van de oevers is de grindput ten noorden van Borgharen weer aangevuld (ook is er grond van de aanleg van de gestapelde tunnel A2 Maastricht gebruikt) (<http://www.grensmaas.nl/locaties/borgharen>).

Bij Bosscherveld ontstaat een waterpark met geulen, eilandjes en wandel- en fietspaden dat deel uitmaakt van de groengordel in- en rond de stad ([www.grensmaas.nl/locaties/bosscherveld](http://www.grensmaas.nl/locaties/bosscherveld)). *'De Maas maakte prachtige ontwikkelingen door met relatief weinig mensen en weinig geld.'*



Borgharen



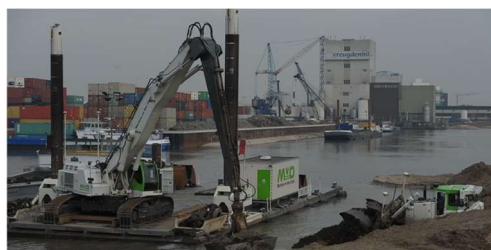
Bosscherveld

- *Ruimte voor de Rivier Deventer* en *Uiterwaardvergraving Avelingen* zijn voorbeelden uit Ruimte voor de Rivier. Bij Ruimte voor de Rivier Deventer is de uiterwaardvergraving gecombineerd met onder meer de opzet van Natuurderij Keizersrande, een modern biologisch dynamiek melkveebedrijf met een aantal belangrijke neventaken, waaronder grootschalig natuurbeheer, verhoging van biodiversiteit, watermanagement, bevordering van landschappelijke kwaliteit alsmede recreatie en educatie ([www.ijsse-landschap.nl/natuurderij](http://www.ijsse-landschap.nl/natuurderij)).

Door de Uiterwaardvergraving Avelingen kan meer vervoer over water plaatsvinden (aanleg nieuwe overslagkade, vernieuwing van de kraanbaanconstructie en demping voormalige insteekhaven), waardoor het bedrijventerrein Avelingen een economische impuls heeft gekregen ([www.ruimtevoordevier.nl/project/uiteraardvergraving-avelingen](http://www.ruimtevoordevier.nl/project/uiteraardvergraving-avelingen)).



Ruimte voor de Rivier Deventer

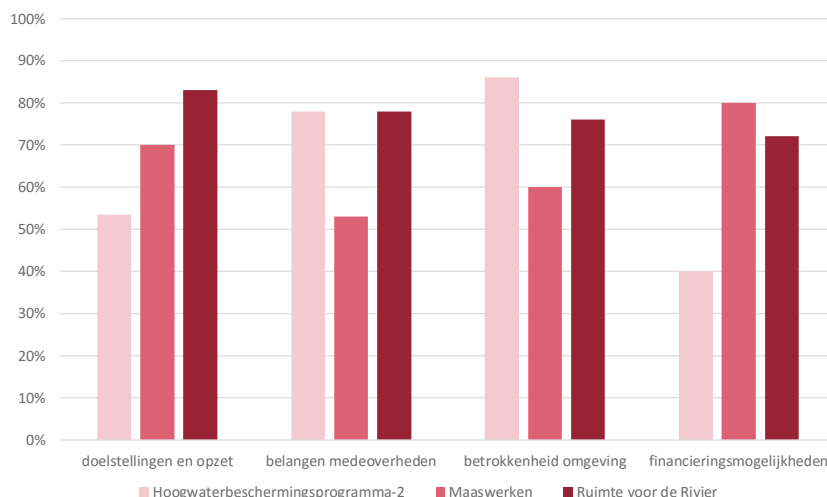


Uiterwaardvergraving Avelingen

### 3.2 Vier lessen over doelstellingen bereiken

#### Meervoudige doelstelling werkt stimulerend, maar is niet noodzakelijk om meer te bereiken

Dat in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's meer is bereikt dan alleen een goede bescherming tegen overstromingen valt op. Een meervoudige doelstelling is kennelijk niet noodzakelijk om meer te bereiken. De door betrokken managers en professionals ingevulde vragenlijst geeft zicht op de factoren die van belang zijn om meer te bereiken. In het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, dat een enkelvoudige doelstelling (waterveiligheid) heeft en 'strengere' subsidiecriteria, blijken de belangen van medeoverheden en de betrokkenheid van de omgeving belangrijke factoren om meer te bereiken dan alleen een goede bescherming tegen overstromingen. *'Een dubbeldoelstelling is niet vereist. Waterveiligheidsopgaven vragen per definitie afstemming met de omgeving.'* De financieringsmogelijkheden blijken een andere belangrijke factor om meer te bereiken, zowel in Maaswerken (financiële baten uit winning van grind en zand) als in Ruimte voor de Rivier (budget voor verbetering ruimtelijke kwaliteit). Urgentie is een factor die de interactieve bijeenkomsten daaraan toe voegen; *'dat laat zich niet sturen, maar wel benutten.'*



Figuur 4. Belangrijke factoren die volgens respondenten 'meer bereiken' heeft gestimuleerd (percentage respondenten dat het (helemaal) eens is met dat deze factor 'meer bereiken' heeft gestimuleerd)

#### *'De filosofie van de integrale aanpak – niet alleen qua watersysteem, maar ook qua ruimtelijke kwaliteit – heeft goed gewerkt'*

De eerste les is evenwel ook dat een meervoudige doelstelling zoals in Maaswerken (waterveiligheid, natuurlijkontwikkeling en winning van grind en zand) en Ruimte voor de Rivier (waterveiligheid en verbetering ruimtelijke kwaliteit) stimulerend werkt. *'Een meervoudige doelstelling heeft geleid tot een versnelde uitvoering van projecten. Het brengt verschillende partijen samen.'* Een meervoudige doelstelling draagt bij aan de kwaliteit van een oplossing en creëert draagvlak voor de uitvoering bij zowel medeoverheden als burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Een betrokkene verwoordt de essentie waarom een meervoudige doelstelling stimulerend werkt mooi: een meervoudige doelstelling maakt het voor anderen veel gemakkelijker om aan te haken. Zeker als daar budget tegenover staat, zoals in Ruimte voor de Rivier. Het sober, robuust en doelmatig van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is in dit verband juist als weinig uitnodigend ervaren. De bal voor aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld voor het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, ligt dan bij medeoverheden en andere partijen. Worden zij niet actief als speler dan wordt de primaire waterkering enkel ingepast in de omgeving. En waar tegenwerking dreigt, is oteigening sneller een reëel alternatief.

In diverse projecten is de leerervaring ook dat natuurontwikkeling en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit het mogelijk maken om iets terug te geven aan mensen die soms ook in moeten leveren voor een goede bescherming tegen overstromingen. Een aantal betrokkenen spreekt in dit verband over dat het rivierenland een trauma had van een sectorale aanpak van dijkverzwaringen waarbij andere belangen ondergeschikt waren. De sectorale aanpak met onvoldoende ruimtelijke kwaliteit is iets dat betrokkenen naar de toekomst toe dan ook graag zouden willen wegnemen.

### De ruimte binnen de perken is net zo onbegrensd als daarbuiten

'De ruimte binnen de perken is net zo onbegrensd als daarbuiten.' Een uitspraak van Jules Deelder die de tweede, in het oog springende les van de tussentijdse evaluatie kernachtig samenvat. Een belangrijke leerervaring is dat kaders – criteria, eisen, regels, voorwaarden, enzovoort – niet allesbepalend (hoeven te) zijn voor dat wat wel en niet kan worden bereikt. Integendeel, *'een programma dat ogenschijnlijk een strak kader heeft kan echt meerwaarde leveren'*. Belangen, creativiteit, flexibiliteit, ideeën en wensen kunnen evengoed bepalend zijn. De houding van 'dat zit niet in de opdracht' is iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen wegnemen.

### *'Kijken of we tot een afspraak kunnen komen om die vervolgens binnen de kaders uit te werken'*

Dat de ruimte binnen de perken net zo onbegrensd is, is iets dat betrokkenen in de praktijk van de uitvoering door de jaren heen hebben moeten leren. Bij de start van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is het zoeken naar ruimte binnen de kaders. *'Het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 stond er aanvankelijk niet voor open. Mij is nooit helemaal duidelijk geworden wat ze erop tegen hadden. Volgens mij was het de angst dat het duurder zou worden.'* Het blijkt ook een kwestie van aan elkaar wennen. Vandaag de dag is er in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's ruimte, hoewel in het ene waterveiligheidsprogramma meer dan in het andere. *'Soms zijn deze discussies lastig, maar het lukt en kan wel. Ondanks de starheid van zo'n regeling is er voldoende flexibiliteit als je maar genoeg tijd hebt.'* En: *'Er waren ook problemen met de zoetwaterhuishouding en de scheepvaart. Gelukkig had Ruimte voor de Rivier daarvoor een haakje in de vorm van het omwisselbesluit.'*

Ruimte zoeken en creëren, binnen en buiten de kaders, is iets dat betrokkenen naar de toekomst graag zouden willen stimuleren. Evenals flexibiliteit, wanneer het maken van plannen en de uitvoering van projecten een lange doorlooptijd kennen. In diverse projecten zijn goede leerervaringen opgedaan met wat tot voor moois dat kan leiden. Zoals in Kustwerk Katwijk waar een bestuursovereenkomst is opgesteld met een voorkeursalternatief én referentiealternatief, waardoor het project vervolgens binnen de kaders van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 kon worden uitgewerkt. Of in Waterdunen, waar met simpele zaken is begonnen en tijd en ruimte is genomen om natuur, recreatie en getijdenwerking te combineren in een innovatieve kustversterking binnen de kaders van waterveiligheid als randvoorwaarde ([www.waterdunen.com](http://www.waterdunen.com)).

Het binnen de perken slim organiseren om doelstellingen te bereiken, het actief zoeken van meekoppelkansen en oplossingen die een wederzijds belangen dienen, het regelen van de bijbehorende financiering en zo het beste maatschappelijk rendement realiseren is niet gemakkelijk, maar wel leuk.

### Stel de inhoudelijke opgaven/doelstellingen en niet de oplossing centraal

Wat werkt om (brede) oplossingen te vinden, is het centraal stellen van de inhoudelijke opgaven/doelstellingen. *'Zet niet de oplossing, maar het probleem centraal. Dat maakt meerdere oplossingsrichtingen mogelijk.'* Er zijn goede leerervaringen opgedaan met het redeneren vanuit de samenhang binnen het watersysteem, en in een aantal projecten met het redeneren vanuit niet alleen de waterveiligheidsopgaven. Nogal eens blijkt een palet aan oplossingen mogelijk (vergelijk Feddes/Holthof, 2015).



Als de inhoudelijke opgaven/doelstellingen centraal staan, is het van belang om het gebied de ruimte en tijd te geven voor het vinden van oplossingen. *'Er wordt sterk vanuit de inhoudelijke opgaven geredeneerd en geprobeerd wordt om elkaar vast te blijven houden en het concreet te maken.'* Een betrokkene verwoordt het mooi: een open keuken en flexibiliteit in oplossingen. In het bijzonder in Ruimte voor de Rivier zijn daarmee goede leerervaringen opgedaan. Succesfactoren zijn volgens de eerdere *Procesevaluatie totstandkoming PKB Ruimte voor de Rivier* onder meer: rek en ruimte binnen kaders, waarvan de Blokkendoos met daarin ruim 600 potentiële maatregelen een voorbeeld is, spelen met tijd en flexibiliteit, en druk achter de hand (Berenschot, 2007).

### Vroegtijdig meekoppelkansen in beeld krijgen, maar ook flexibel blijven

De vierde en laatste les is niet nieuw in de zin dat in het Deltaprogramma intussen in de gebieden diverse initiatieven zijn genomen om de meekoppelkansen in beeld te krijgen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015a). De meekoppelkansen vroegtijdig in beeld krijgen, is iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen stimuleren. *'Het geheim van meer bereiken is in een vroegtijdige fase van het programma/projecten kijken wat er speelt.'* Betrokkenen vertellen over hoe meekoppelkansen een project kunnen maken of breken, hoe met kleine investeringen daadwerkelijk meer bereikt kan worden en hoe provincies als gebiedsregisseurs in de loop der tijd een steeds belangrijker speler zijn geworden<sup>10</sup>). In het bijzonder in het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 zijn goede maar soms ook teleurstellende leerervaringen opgedaan met het, in overleg met partijen in de regio, zorgen voor de financiering van meekoppelkansen. *'Er is meer mogelijk als je ook financieel de handen ineenslaat. Met meerdere financiers is een groter budget mogelijk. En kun je dus mooiere dingen maken.'* Het is een kwestie van willen én kunnen.

#### Kader 2. Meekoppelkansen Kaderrichtlijn Water-opgave in Ruimte voor de Rivier

---

Veel projecten binnen Ruimte voor de Rivier hebben in tweede instantie ook een Kaderrichtlijn Water-opgave meegeregend. De programmadirectie Ruimte voor de Rivier heeft in 2014 de bijdrage aan de Kaderrichtlijn Water-opgave in beeld gebracht: *'De conclusie van de analyse is dat de Ruimte voor de Rivier-projecten een meerwaarde hebben voor de Kaderrichtlijn Water, maar dat optimalisaties deze meerwaarde nog zou kunnen verhogen. Natura 2000-doelen liften slechts beperkt mee. Er is een klein tekort in de realisatie van het areaal strangen en geulen. Dit verschil valt nagenoeg weg als alle strangen en geulen in alle waterlichamen bij elkaar opgeteld worden. Daarentegen is er in bijna alle waterlichamen een relatief groot overschot in de realisatie van het areaal uiterwaardverlaging'* (Bureau Waardenburg, 2014: 10). In totaal is, met een relatief kleine investering, 20,0 km strangen, 20,8 km geulen en 689,8 ha uiterwaardverlaging gerealiseerd, evenals 2,0 km natuurvriendelijke oever en 3 locaties zomerdijk doorsteken (Bureau Waardenburg, 2014).

*'Bij toekomstige waterveiligheidsprojecten is het verstandig meteen een Kaderrichtlijn Water-opgave mee te geven in de opdracht (indien dit aan de orde is). Op die manier wordt voorkomen dat de Kaderrichtlijn Water-maatregelen in een (te) laat stadium aan de scope van de projecten toegevoegd worden. Hierdoor zal de effectiviteit van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water toenemen'* (Bureau Waardenburg, 2014: 11-12).

---

De vierde les is ook dat het belangrijk is om flexibel te blijven. Zeker tijdens het maken van plannen maar ook tijdens de uitwerking van projecten zou er ruimte moeten zijn voor nieuwe combinaties van waterveiligheidsopgaven en opgaven op andere terreinen in hetzelfde gebied. Condities die het minder lastig maken om de agenda en planning van waterveiligheidsopgaven te verbinden met die van opgaven op terreinen als economie, ruimte en natuur is iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen stimuleren. *'Je zoekt naar mogelijkheden om ambities en middelen te vervlechten, maar wel zodanig dat de flexibiliteit er is om kwaliteit toe te voegen.'*

---

<sup>10</sup>) Provincies hebben bij de Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier een voortrekkersrol gehad om het overleg in de regio te regisseren (Ruimte voor de Rivier, 2015).

## 3.3 Drie spanningsvelden rondom doelstellingen bereiken

### Waterveiligheidopgaven of gebiedsopgaven centraal?

Meer bereiken, ruimte zoeken en creëren, brede oplossingen vinden, meekoppelkansen in beeld krijgen; het roept bij betrokkenen ook overduidelijk een spanningsveld op. Er lijken zelfs twee 'scholen' te bestaan. Aanhangers van de eerste 'school' stellen waterveiligheidopgaven centraal. Voor hen heeft waterveiligheid, waarvoor wettelijke normen gelden, een bijzondere positie<sup>11</sup>); een goede bescherming tegen overstromingen is urgent en de middelen in bijvoorbeeld het Deltaprogramma zijn ook daarvoor bestemd. *Waterveiligheid moet altijd centraal gesteld worden. Zodra er dubbeldoelstellingen naast elkaar zijn, gaat het niet goed.* Alleen als partijen in de regio zelf middelen beschikbaar stellen, wordt bekeken welke aanvullende maatregelen binnen de kaders van veiligheid als randvoorwaarde meegekoppeld kunnen worden. *Dat is ook van belang voor het draagvlak voor de plannen. Maar als waterveiligheid sectoraal moet, dan gebeurt het sectoraal.*

Aanhangers van de tweede 'school' zien waterveiligheidopgaven ingebed in gebiedsopgaven, kijken ook naar de samenhang binnen het watersysteem. Ze vinden het belangrijk om het gebied te leren kennen, na te denken over de toekomst van het gebied en van daaruit te werken aan een goede bescherming tegen overstromingen. Ook al is dat een meer ingewikkeld proces, waarin ook medeoverheden of andere partijen de regie kunnen hebben. *De aanloop is breder en vergt meer tijd, maar je komt verder. Als hoogwaterveiligheid de enige doelstelling en functies, worden de overige functies de verliezer.*

Kortom, het is zoeken naar een middenweg die waterveiligheid borgt, maar ook recht doet aan de ambitie het beste maatschappelijke rendement te realiseren<sup>12</sup>).

### De weerbarstigste praktijk van alledag: tussen droom en daad

De uitvoering van waterveiligheidsprogramma's kan soms ook weerbarstig zijn. Kortom, er is een spanningsveld tussen droom en daad. In het bijzonder met betrekking tot de integratie met andere terreinen lopen betrokkenen tegen dit spanningsveld aan. *Vaak wordt er een onderdeel aan het project toegevoegd waarvan mensen denken 'dat doe je er toch wel even bij'. Maar dat is dus niet zo.* Wetten en praktische bezwaren staan in de weg, evenals het in overleg met andere partijen in de regio vinden van de financiering. Medeoverheden en andere partijen hebben hun plannen nog niet uitvoeringsklaar op de plank liggen, de besluitvorming verloopt stroperig, na de verkiezingen nieuw gekozen bestuurders hebben zo hun eigen voorkeuren, als gevolg van de kredietcrisis blijven de afzetmogelijkheden achter, *als veel partijen iets willen maar weinig partijen hebben geld, dan gebeurt er ook niet veel*, enzovoort.

### Kwaliteit als normaalste zaak van de wereld

Kwaliteit is een van de standaard beheeraspecten van projecten. Zo bekeken is het de normaalste zaak van de wereld. Tegelijkertijd is het misschien wel die kijk die het soms lastig maakt om echt kwaliteit te realiseren; kwaliteit is minder makkelijk meetbaar en kwaliteit is duur, althans dat is nogal eens het idee. Als je niet oppast, gaat het over het aantal prullenbakken of de kleur van de brugleuningen. In een van de projecten was er zelfs een 'prullenbakkenbudget', genoemd naar de mogelijke wens van gemeenten om bijvoorbeeld meer prullenbakken te plaatsen. Echt kwaliteit realiseren hoeft niet per se duur te zijn, maar het moet wel georganiseerd worden. Maatwerk is vereist. Zo is in Ruimte voor de Rivier in dialoog tussen betrokkenen per fase gedefinieerd wat ruimtelijke kwaliteit is. Misschien niet met een liniaal meetbaar, maar er kan (in handreikingen) wel uitdrukking aan worden gegeven met bijvoorbeeld begrippen als belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde. En een Q-team houdt betrokkenen scherp en werkt stimulerend om breder en vrijer te denken.

<sup>11</sup>) De bijzondere positie van waterveiligheid verhoudt zich slecht met het op basis van gelijkwaardigheid afwegen van andere ruimtelijke functies (vergelijk Erasmus Universiteit, 2014).

<sup>12</sup>) Ook aanhangers van de tweede 'school' waarschuwen voor verlanglijstjes als doel, tijd en geld niet duidelijk zijn.

## 4. Governance en financiering

In de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is samenwerking, publiek-publiek en publiek-privaat, een factor van belang. In de tussentijdse evaluatie is dan ook niet alleen het klassieke begrip good governance – het samenspel tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden, waarbij de aanwijzing als Groot Project relevant is (Governancemodel Grote Projecten) – in ogenschouw genomen, maar ook het moderne begrip multilevel governance. Multilevel governance vestigt de aandacht op de bestuurskracht die wordt bepaald door de samenwerking tussen bestuurslagen. En de financiering is in ogenschouw genomen, zowel van de doelstellingen als van de meekoppelkansen.

### 4.1 Governance en financiering in de praktijk

#### 4.1.1 Governance in de praktijk

De governance verschilt in de praktijk per waterveiligheidsprogramma, zeker bij de start van de drie grote waterveiligheidsprogramma's tot meer dan twintig jaar geleden. Zoals uit de feitelijke introductie van de drie grote waterveiligheidsprogramma's blijkt, is het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 gestart als een (beperkte) verzameling losse projecten. Doordat er meer geld nodig bleek dan aanvankelijk verondersteld, ging de aandacht vooral uit naar beheersing. Het karakter van een subsidie-regeling – het Rijk is verantwoordelijk voor het verstrekken van de subsidie – en de uitvoering door voornamelijk de waterschappen bepalen de governance. Het programmabureau HWBP-2 beoordeelt de subsidieaanvragen van de beheerders. De subsidieverstrekking vindt plaats in fasen. Hiervoor bestaan gedurende een project zes contactmomenten tussen het programmabureau HWBP-2 en de beheerder (zogenoemde c-momenten).

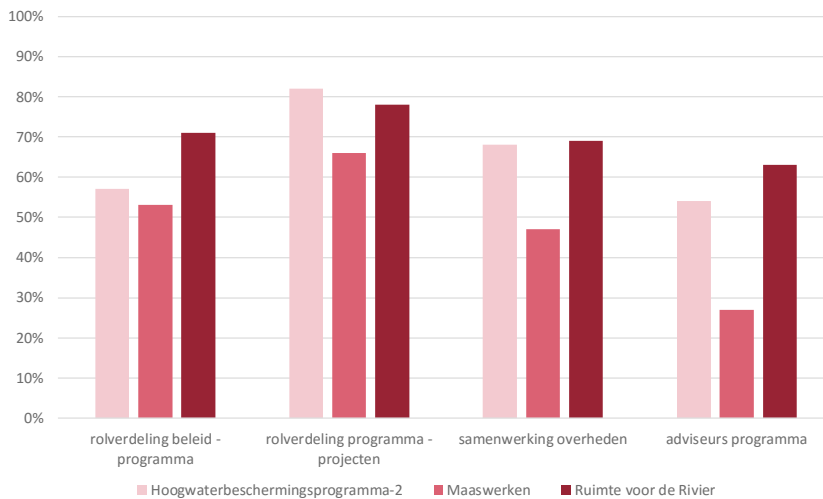
De start van Maaswerken voert terug tot plannen voor de combinatie van natuurontwikkeling en de winning van grind, waarbij door het grind slim af te graven de rivier ook meer ruimte zou krijgen. Die combinatie met (zelfrealisatie door) winning van grind en zand bepaalt de governance; een samenspel tussen Rijkswaterstaat Maaswerken en Consortium Grensmaas.

Ruimte voor de Rivier start vanuit een programmagedachte, waarin de focus ligt op het beheersen van de maatregelen zelf, de verbanden tussen de maatregelen en de bijdrage die ze leveren aan de dubbeldoelstelling. De verantwoordelijkheid voor het tijdig en beheerst realiseren van de dubbeldoelstelling die centraal is belegd – passend bij de *Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier* en de financiering door het Rijk – en het decentrale karakter van het maken van plannen en de uitvoering van projecten bepalen de governance. Voor het bewaken van de waterveiligheid voert de programmadirectie Ruimte voor de Rivier een pakkettoets uit en Deltares een hydraulische toets. Voor het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit geeft het Q-team adviezen.

In de loop der tijd ontwikkelt de governance zich. Het programmabureau HWBP-2 beoordeelt niet alleen de subsidieaanvragen, maar ondersteunt de beheerders ook bij de uitvoering van de projecten. *'Tussen de c-momenten door functioneert het programmabureau HWBP-2 als helpende hand.'* Ook de programmadirectie Ruimte voor de Rivier ondersteunt 'initiatiefnemers en realisatoren' enerzijds, en oefent anderzijds toezicht op hen uit. De sturingsfilosofie ontwikkelt zich van 'gecontroleerd vertrouwen' naar meer toezicht en ondersteuning, passend bij de samenwerkingsovereenkomsten (SOK's) en realisatieovereenkomsten (ROK's). Bij Maaswerken is de projectorganisatie binnen Rijkswaterstaat recent afgebouwd en is het project in de lijn ondergebracht.

## 'De opgave bepaalt de governance die daarbij hoort'

Betrokken managers en professionals zijn in het algemeen tevreden over de rolverdeling vandaag de dag. Ruim de helft tot driekwart van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld is het (helemaal) eens met de stelling dat de rolverdeling tussen beleid en de waterveiligheidsprogramma's helder is. En twee derde tot ruim driekwart van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de rolverdeling tussen de waterveiligheidsprogramma's en de bijbehorende projecten helder is. Scherpste in wie wat (niet doet), kan enorm helpen in de uitvoering van projecten. Op de stellingen dat de verschillende overheden goed samenwerken en de onafhankelijk adviseurs (onder anderen het Q-team binnen Ruimte voor de Rivier) scoren het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 en Ruimte voor de Rivier relatief hoog. Binnen Maaswerken vraagt de samenwerking tussen de overheden die de *Bestuursvereinkomst Maasproject* hebben ondertekend de nodige aandacht, is althans de ervaring in Limburg.



Figuur 5. Governance volgens respondenten (percentage respondenten dat het (helemaal) eens is met de desbetreffende stelling)

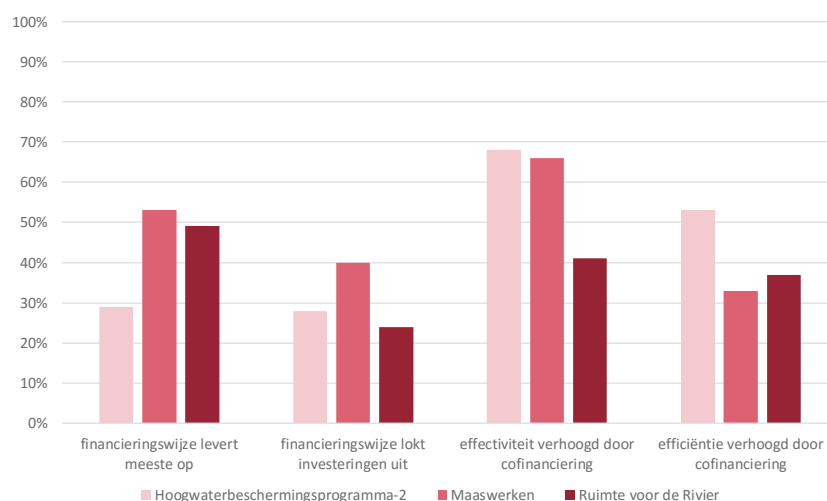
### 4.1.2 Financiering in de praktijk

De financiering van de doelstellingen verschilt in de praktijk per waterveiligheidsprogramma, al stelt het Rijk in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's het merendeel van de financiële middelen beschikbaar.



Figuur 6. Financiering drie grote waterveiligheidsprogramma's

Betrokken managers en professionals zijn in het algemeen matig tevreden over de financieringswijze. Ruim een kwart tot de helft van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld, is het (helemaal) eens met de stelling dat de financieringswijze het meeste oplevert. En ongeveer een derde van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de financieringswijze investeringen door anderen uitlokt. Het zelf, in overleg met partijen in de regio, moeten zorgen voor de financiering van bijvoorbeeld het versterken van de ruimtelijke kwaliteit blijkt debet aan de relatief lage score van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2. Daar staat tegenover dat het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 relatief hoog scoort op de stellingen dat de effectiviteit en efficiëntie van het waterveiligheidsprogramma wordt verhoogd door cofinanciering.



Figuur 7. Financieringswijze volgens respondenten (percentage respondenten dat het (helemaal) eens is met de desbetreffende stelling)

Specifiek is een aantal feitelijke gegevens verzameld over de financiële bijdrage van medeoverheden en andere partijen. Elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is gevraagd een indicatie te geven van deze financiële bijdrage van medeoverheden en andere partijen, bovenop het beschikbaar gestelde budget:

- De indicatie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is dat de financiële bijdrage van medeoverheden en andere partijen € 59,5 mln. is<sup>13</sup>). In 10 projecten is er sprake van een aanvullende bijdrage van waterschappen (totaal € 4,6 mln.) bovenop de financiële bijdrage die in het *Bestuursakkoord Water* is overeengekomen, in 11 projecten van een bijdrage van medeoverheden (totaal € 42,0 mln.) en in 2 projecten een bijdrage van andere partijen (totaal € 12,9 mln.). Een voorbeeld van een project met een relatief hoge bijdrage van medeoverheden is Kustwerk Katwijk.
- De indicatie van Maaswerken is dat er geen financiële bijdrage van medeoverheden en andere partijen is *bovenop* het beschikbare budget. Een financiële bijdrage van het ministerie van Economische Zaken en de provincie Limburg is wel onderdeel van het beschikbare budget.

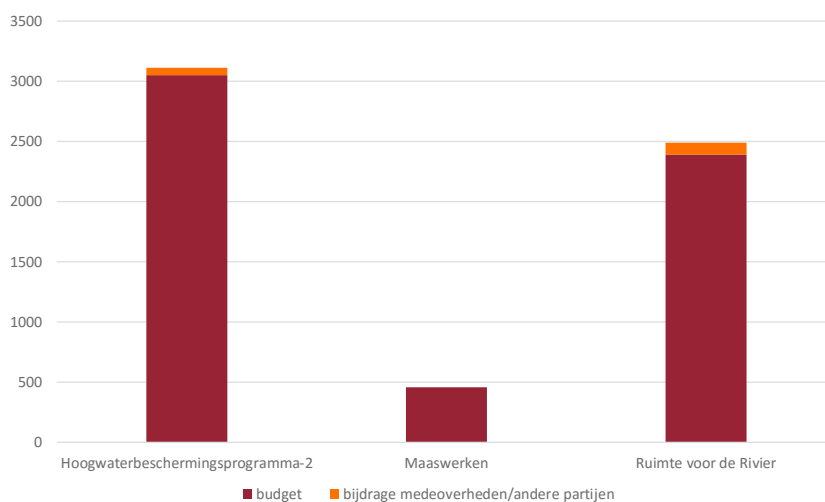
<sup>13</sup>) De bijdrage van medeoverheden en andere partijen is in de praktijk waarschijnlijk hoger. Zo is de bijdrage van medeoverheden aan Markermeerdijken bijvoorbeeld € 20 mln. (provincie Noord-Holland), terwijl de indicatie die het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 € 4,8 mln. is. Een mogelijke verklaring is dat betrokkenen nog in gesprek zijn over of de aanvullende maatregelen nu wel of niet onderdeel uitmaken van de scope van het project (wie mee betaalt, wil ook mee bepalen).

## Kader 3. Financiering Kustwerk Katwijk

In 2011 sluiten het ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincie Zuid-Holland, gemeente Katwijk en Hoogheemraadschap van Rijnland de *Bestuursvereenkomst Kustversterking Katwijk*, waarin onder meer afspraken zijn gemaakt over de kostenraming en financiering. De kosten voor waterveiligheid (€ 23 mln., met een bandbreedte van 25%, en beheer en onderhoud) komen ten laste van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2. Referentie is het alternatief 'Hoog en smal duin', in combinatie met het volledig binnendijks brengen van Katwijk. Van de kosten voor ruimtelijke kwaliteit (€ 13 mln., met een bandbreedte van 25%) voor de referentie wordt bepaald welke kosten als inpassingskosten subsidiabel zijn. De door gemeente Katwijk gewenste maatregelen die niet subsidiabel zijn komen ten laste van gemeente Katwijk.

De meerkosten van het voorkeursalternatief 'Dijk in duin' komen ten laste van de provincie Zuid-Holland (maximaal € 2 mln.), gemeente Katwijk (€ 4,5 mln.), Hoogheemraadschap van Rijnland (€ 1 mln.). Voor een bedrag van € 1,5 mln. wordt in overleg tussen Rijkswaterstaat en gemeente Katwijk nog naar dekking gezocht. De meerkosten van de ondergrondse parkeergarage in het voorkeursalternatief komen ten laste van gemeente Katwijk; om te komen tot synergievoordelen lift de aanleg van de ondergrondse parkeergarage mee met de kustversterking.

- De indicatie van Ruimte voor de Rivier is dat de financiële bijdrage van medeoverheden en andere partijen € 103,8 mln. is. Het project met verreweg de hoogste bijdrage van medeoverheden is Ruimte voor de Rivier IJsseldelta (provincie Overijssel, € 95,8 mln.)<sup>14</sup>). Daarnaast is er in de projecten Kribverlaging en Langsdammen Waal, Ruimte voor de Lek, Ruimte voor de Rivier Deventer en Ruimte voor de Waal (Lent) sprake van een bijdrage van medeoverheden en andere partijen (beheerders).



Figuur 8. Budget en bijdrage medeoverheden/andere partijen

<sup>14</sup>) Het Rijk en de provincie Overijssel voeren Ruimte voor de Rivier IJsseldelta samen uit. Het zomerbed van de IJssel wordt verlaagd en een hoogwatergeul, het Reevediep, tussen de IJssel en het Drontermeer wordt aangelegd. Tegelijkertijd levert het project een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied tussen Zwolle en Kampen. Voor de uitvoering van het project richten het Rijk en de provincie Overijssel een gezamenlijke projectorganisatie op. De provincie Overijssel treedt op als bestuurlijk boegbeeld en verzorgt het omgevingsmanagement. Rijkswaterstaat is formeel het gezicht naar en gesprekspartner voor private partijen en na gunning voor de aannemer. Minder- en meerkosten worden volgens dezelfde verhouding als de bijdrage van het Rijk (66%) en de provincie Overijssel (34%) verdeeld.

Wat opvalt, is dat de bijdrage van medeoverheden en andere partijen in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's in relatie tot het beschikbaar gestelde budget beperkt is. Enerzijds zou het kunnen betekenen dat dat een aantal meekoppelkansen met een relatief beperkte bijdrage van medeoverheden en andere partijen kan worden benut. Anderzijds zou het ook kunnen betekenen dat het vinden van financiering voor aanvullende maatregelen nog geen vanzelfsprekendheid is.

### 4.2 Zes lessen over governance en financiering

#### (Informele) relaties en leiderschap zijn bepalend voor effectieve samenwerking

De uitvoering van grote waterveiligheidsprogramma's is mensenwerk. Dat is niet nieuw, maar in een context waar de aandacht nogal eens uitgaat naar structuren en procedures wel iets dat de eerste les benadrukt. Er zijn goede leerervaringen opgedaan daar waar in projecten bestuurders en professionals elkaar gemakkelijk weten te vinden. De praktijk van de uitvoering bevestigt uitkomsten van onderzoek waaruit blijkt dat niet alleen sterke relaties van belang zijn voor effectieve samenwerking, maar zwakke relaties evenzeer. *'Informeel relaties zijn belangrijk; even een collega van een waterschap op een Rivierendag aan kunnen schieten.'* Het vraagt om het actief opbouwen en onderhouden van relaties door formele en informele ontmoetingen te arrangeren. In projecten, maar ook tussen de waterveiligheidsprogramma's en de bijbehorende projecten. Bestuurlijke en professionele continuïteit is niet altijd mogelijk, maar helpt wel om relaties op te bouwen.

Effectieve samenwerking vraagt per fase ook een andere stijl van management en leiderschap. In de fase van verkenning en planuitwerking past een stijl die ruimte biedt om aan vertrouwen te bouwen en meer te bereiken als onderdeel van de doelstelling, surplus bovenop de doelstelling of door meekoppelkansen te benutten. In het bijzonder in Ruimte voor de Rivier zijn in dit verband goede leerervaringen opgedaan met samenwerkingsovereenkomsten tussen Rijk en regio. *'Centrale regie en decentrale uitvoering. Regionale bestuurders hebben een cruciale rol gespeeld, sommigen hebben zich echt als boegbeeld voor het project opgesteld.'*

In de fase van uitvoering past een stijl die erop is gericht te realiseren waar het kan en moet, maar die ook flexibiliteit behoudt. In Ruimte voor de Rivier zijn in dit verband goede leerervaringen opgedaan met realisatieovereenkomsten.

#### Scherpte in taken en verantwoordelijkheden, flexibiliteit in rollen

Met stip op één in de open antwoorden op de vraag in de vragenlijst welke les betrokken managers en professionals willen meegeven naar de toekomst toe: scherpheid in taken en verantwoordelijkheden. Betrokkenen vertellen over hoe scherpheid in taken en verantwoordelijkheden nodig is om een afwachtende houding te voorkomen, evenals toezeggingen die niet waar gemaakt kunnen worden. *'Terugkijkend was het belangrijk om met elkaar heel helder te maken wie wat doet. (...) Ook waren de reisjes naar het programmabureau van belang om sneller te kunnen schakelen.'* Er zijn goede leerervaringen opgedaan met het vastleggen van afspraken (bijvoorbeeld in samenwerkings- en realisatieovereenkomsten, zoals in Ruimte voor de Rivier), ook omdat het professionals legitimeert om samen te werken.

#### 'Kijk welke partij het krachtigst is per fase'

Een van de in het oog springende lessen van de tussentijdse evaluatie is om die scherpheid in taken en verantwoordelijkheden te kunnen combineren met flexibiliteit in rollen. Eén overheid die werkt aan waterveiligheidsopgaven is iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen stimuleren. Vanuit een gedeeld eigenaarschap kan per fase worden gekeken welke partij het krachtigst is. In diverse projecten zijn daarmee goede leerervaringen opgedaan.

Bij Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld, een project uit Ruimte voor de Rivier, bijvoorbeeld trok provincie Gelderland de fase van planuitwerking, geeft het waterschap Vallei en Veluwe leiding aan de fase van uitvoering en is gemeente Heerde betrokken in het omgevingsmanagement. Bij Ruimte voor de Rivier Deventer, een ander project uit Ruimte voor de Rivier, is ook per fase gekeken welke partij het krachtigst is: *'Aansturing is geregeld op het niveau waarop de meeste impact wordt gevoeld. De PKB Ruimte voor de Rivier werd door het Rijk aangestuurd. De uitwerking van het project en de maatregelen berustte bij de gemeente Deventer waar het de stad betrof, bij de provincie voor het gebied daarbuiten. Uitvoering van het project is door het waterschap gedaan.'* Betrokkenen geven aan dat het zelfs in de fase van uitvoering denkbaar is dat Rijkswaterstaat of een waterschap weliswaar het belang van waterveiligheid borgt maar dat een partij in de regio het project trekt, bijvoorbeeld als het gaat om een veiligheidsopgave in stedelijk gebied met meekoppelkansen. Waar het om gaat, is dat bij de afweging welke partij het krachtigst is zaken betrokken worden als competenties, relaties en rol bevoegd gezag.

Flexibiliteit in rollen en gedeeld eigenaarschap vragen ook om zich te verdiepen in de belangen en verantwoordelijkheden van de ander. Wat in de interactieve leerbijeenkomsten opvalt, is dat het zich verdiepen in de belangen en verantwoordelijkheden van de ander bepaald nog geen automatisme is. Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld Maaswerken eraan heeft bijgedragen dat er een verandering in mindset is ontstaan: *'Waar voorheen overwegend de Rijksoverheid in de lead was, is de overheid zich steeds meer bewust geworden van gelijkwaardige relaties. Dus meer in een rol van samenwerkingspartner en minder in de rol van opdrachtgever.'*

### Kennis en kunde niet alleen ontwikkelen, maar vooral ook organiseren en delen

Een goede bescherming tegen overstromingen vraagt om vernieuwende oplossingen. Vernieuwende oplossingen die op hun beurt om state-of-the-art kennis vragen. Juist omdat door de veelheid aan betrokken partijen en mensen rondom waterveiligheidsopgaven op verschillende plekken leerervaringen worden opgedaan, is het van belang om te investeren in het organiseren en delen van kennis en kunde. *'Het gaat om teams die het kunnen.'* Niet voor niets is gemeenschappelijke kennisuitwisseling een synergieoptie die in de eerdere *Rapportage synergieonderzoek Ruimte voor de Rivier en Hoogwaterbeschermingsprogramma* het eindoordeel 'doen' krijgt (AT Osborne, 2012). Er zijn goede leerervaringen opgedaan met het delen van kennis binnen en tussen de drie grote waterveiligheidsprogramma's, het anticiperen op wat zou kunnen gebeuren, het op thema's over projecten heen werken – denk aan een visie op de marktbenadering, kwaliteitscriteria, enzovoort – en het leren van hoe andere projecten dingen doen. *'Uitwisseling van kennis en ervaringen tussen betrokkenen bij Ruimte voor de Rivier-projecten is een succesfactor; de leerbijeenkomsten waren ook nuttig om elkaar te leren kennen.'* De drie grote waterveiligheidsprogramma's hebben ook een kwaliteitsimpuls gegeven aan de waterschappen die zich hebben ontwikkeld naar meer professionele uitvoeringsorganisaties.

### *'Ga het gesprek aan met elkaar. Dat leidt tot meer onderling begrip én tot kennisverbreding bij alle partijen'*

De derde les is ook, juist omdat bestuurlijke en professionele continuïteit niet altijd mogelijk is, dat een programmatische aanpak toegevoegde waarde heeft in het organiseren en delen van kennis. *'Door Maaswerken heb ik geleerd hoe belangrijk het is een dergelijke opgave in te bedden in een project-/programmaorganisatie. Door die inbedding bouw je historisch besef en kennis op en kun je dat zoveel als mogelijk binnen het team behouden. Zonder dat ben je nergens.'* Interessant is ook te leren van heel andere projecten; zo zijn bijvoorbeeld professionals met kennis van hoe dingen bij Maasvlakte 2 werden gedaan, betrokken



### Good governance blijft evenzeer van belang

Het is niet zo dat het moderne begrip multilevel governance het klassieke begrip governance wel even komt vervangen. De vierde les is dat good governance – het samenspel tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden – evenzeer van belang blijft en de nodige tijd en energie vraagt. Passend bij dat het Rijk in elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's het merendeel van de financiële middelen beschikbaar stelt, zijn de drie grote waterveiligheidsprogramma's door de Tweede Kamer aangemerkt als Groot Project. Het bijbehorende Governance-model Grote Projecten, en in het bijzonder de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer, hebben geholpen om bij de drie grote waterveiligheidsprogramma's de vinger aan de pols te houden (beheersing). Al is het misschien simpelweg de aandacht die de Groot Project-status geeft waar de drie grote waterveiligheidsprogramma's het meeste baat bij hebben. In het bijzonder het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 dat is gestart als een (beperkte) verzameling losse projecten heeft baat bij de extra aandacht in de evolutie naar een programma met een versterkt programmabureau HWBP-2 en versterkte projectorganisaties bij de beheerders. *'Dat gaf toch een soort nieuwe energie.'* En: *'Toen kregen we de bestuurlijke aandacht die het programma nodig had.'*

### Financieringswijze moet samenwerking dienen

Natuurlijk, voldoende middelen voor het bereiken van de doelstellingen zijn van belang. In waterveiligheidsprogramma's met een meervoudige doelstelling, zoals Maaswerken en Ruimte voor de Rivier, gaat het dan ook om voldoende middelen voor respectievelijk natuurontwikkeling en een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. *'De financiering is een belangrijke succesfactor om dingen voor elkaar te krijgen.'* Evengoed is het van belang steeds voor de meest doelmatige werkwijze te kiezen (vergelijk Taskforce HWBP, 2010). De veranderende context van de waterveiligheidsprogramma's impliceert dat voor een integrale aanpak het vinden van financiering voor aanvullende maatregelen steeds belangrijker wordt. *'Er moet meer (co)financiering uit het gebied zelf komen.'*

*'Kijk eerst goed naar het gebied, naar welke opgaven daar liggen. Van daaruit kijk je naar wie wat betaalt, en niet andersom'*

De financieringswijze moet de samenwerking dienen, is dan ook iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen stimuleren. Dat betekent dat helder is wat wel en niet uit het budget kan worden gefinancierd. Maar het betekent vooral dat de financieringswijze investeringen door partijen in de regio uitlokt doordat het gemakkelijk is om aan te haken. Een leerervaring in diverse projecten is dat je met een kleine investering daadwerkelijk meer kunt bereiken. Als medeoverheden of andere partijen financieel bijdragen heeft dat meerwaarde, ook omdat ze er dan ook voor gaan. Maar betrokkenen wijzen er ook op dat niet alle functies een verdienpotentieel hebben. Dan kan een budget om investeringen in bepaalde aanvullende maatregelen vanuit een waterveiligheidsprogramma mede mogelijk te maken, helpen. *'Ik ben voorstander van dat het Rijk bijvoorbeeld 10% meebetaalt aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit om integrale oplossingen van de grond te krijgen.'*

### Zelfrealisatie kan veel opleveren, maar kent ook een eigen dynamiek

Maaswerken is uniek doordat waterveiligheid niet alleen wordt gecombineerd met natuurontwikkeling maar ook met zelfrealisatie door winning van grind en zand. De zesde en laatste les is dat een dergelijke financieringswijze veel kan opleveren. Door het grind en zand slim af te graven, krijgt de rivier relatief 'goedkoop' meer ruimte.

De zesde les is ook dat zelfrealisatie een eigen dynamiek kent. Het tempo wordt niet alleen bepaald door een vooraf opgestelde planning maar ook door de afzetmogelijkheden voor grind en zand. Als de afzetmogelijkheden achterblijven als gevolg van de kredietcrisis dreigt de afronding van Grensmaas, in het bijzonder het tijdig bereiken van de doelstelling voor waterveiligheid, onder grote druk komen te staan. Dan wordt duidelijk dat het uitvoeringscontract met het Consortium Grensmaas een andere contractbeheersing vraagt dan Rijkswaterstaat gewend is. De vraag in de publieke-private samenwerking is hoe elkaar als samenwerkingspartners te helpen. *‘Op dat moment ontstond er een spanning hoe het project in de greep te houden. Uiteindelijk moesten we een vangnet creëren voor het Consortium Grensmaas.’* Van het in de *Bestuursovereenkomst waterveiligheid Maas* overeengekomen zo nodig tijdelijk verstrekken van financiële middelen in de vorm van een lening is overigens (nog) geen gebruik gemaakt. De optimalisatie van de uitvoering, in combinatie met krachtige aandeelhouders van het Consortium Grensmaas, blijkt tot op heden afdoende.

### 4.3 Vier spanningsvelden rondom governance en financiering

#### De uitdagende rol van een programmabureau

In elk van de drie grote waterveiligheidsprogramma's heeft het 'programmabureau' verschillende rollen vervuld, waarbij vooral de rolverdeling tussen de waterveiligheidsprogramma's en de bijbehorende projecten balanceren is. Enerzijds spreken betrokkenen over dat een sterk programmabureau, dat inhoudelijk uitdaagt, belangrijk is. Een sterk programmabureau kan voorkomen dat het wiel in elk van de projecten opnieuw uitgevonden moet worden. *‘De tegenkracht van experts van het programmabureau is belangrijk.’* En: *‘De hete adem van het programmabureau in de nek heeft veel goeds gebracht.’*

Anderzijds plaatsen betrokkenen vraagtekens bij de toegevoegde waarde van een programmabureau, en spreken ze over een programmabureau dat de neiging heeft zich als opdrachtgever op te stellen en/of zich met details te bemoeien. *‘Ik vind dat het programmabureau alleen heeft gehaald en niet heeft gebracht.’*

*‘Het is verleidelijk om vanuit een toetsende rol snel in de facilitaire modus te schieten. Dat kan leiden tot onzuiverheid in taken en verantwoordelijkheden; dat helpt niet altijd’*

Voor het programmabureau is het balanceren tussen ondersteunen en toezicht uitoefenen, tussen centraal en decentraal. Dat vraagt om balanceren in het contact met de projecten, treffend uitgedrukt met het begrip 'gecontroleerd vertrouwen'.

#### Posities blokkeren

Een heldere rolverdeling tussen beleid en de waterveiligheidsprogramma's evenals tussen de waterveiligheidsprogramma's en de bijbehorende projecten is door betrokkenen nogal eens benadrukt. *‘In welke positie zit je nu, vraag je je iedere keer af. Als je dat niet weet, kan iets dat je doet een averechts effect hebben. Je moet hier niet te licht over denken. Het vergt best veel om die rolverdeling duidelijk te krijgen en te houden.’* Tegelijkertijd zijn de eindeloze discussies vanuit posities iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen wegnemen. Omdat discussies vanuit posities blokkeren; inhoudelijk goede oplossingen over bestuurlijke grenzen heen komen niet tot stand. Het raakt aan het klassieke spanningsveld tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid. Soms lukt het om daar goed mee om te gaan: *‘Het blijft mensenwerk dus botsende belangen en belemmeringen horen erbij. Maar op een gegeven moment heb je een bepaalde klik en dan kun je eenvoudig werkbare afspraken maken.’*

### Bied een duidelijk kader, maar behoudt flexibiliteit

Kaders duiken ook in het thema governance en financiering op. Een spanningsveld dat diverse betrokkenen ervaren is dat tussen enerzijds een strakke sturing op scope, tijd en geld en anderzijds behoudt van flexibiliteit om ontvankelijk te zijn voor en in te kunnen spelen op meer effectieve en efficiënte oplossingen. *'Programmeer adaptief; wat moet nu en wat kan later, volg of je op het goede pad zit, realiseer je dat het werk nooit af is. Maar breng ook rust: de komende zes jaar werken we zo.'*

### *'Adaptief programmeren is wat Nederland nog moet leren.'*

Een in het oog springend slim instrument om flexibiliteit te behouden is er evenwel ook: het omwisselbesluit.

#### Kader 4. Omwisselbesluit

---

In de Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier is ruimte voor flexibiliteit behouden: 'Het kabinet heeft besloten tot een programmatische aanpak. Het doel hiervan is om flexibiliteit te behouden bij de uitvoering van de planologische kernbeslissing. Het kabinet is van mening dat er ruimte moet worden gelaten voor andere maatregelen dan genoemd in het basispakket of voor nieuwe inzichten of technieken waarmee de doelstellingen beter worden bereikt of anderszins maatschappelijk meer gewenst zijn. Belangrijke criteria hiervoor zijn de verbetering van de veiligheid en de ruimtelijke kwaliteit en/of kosteneffectiviteit. Deze aanpak sluit aan bij de wensen van de regio' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006: 13). Omdat evenzeer wordt vastgehouden aan de realisatie van de doelstellingen kan een alternatieve maatregel alleen in de plaats komen van een maatregel of een cluster van maatregelen uit het basispakket als daardoor uiterlijk in 2015 voldoende wordt bijgedragen aan de verlaging van de maatgevende hoogwaterstand en als het alternatief past binnen het beschikbare rijksbudget of aanvullende financiering.

Van deze mogelijkheid voor een zogenoemd omwisselbesluit is een aantal keer succesvol gebruik gemaakt (bron: Ruimte voor de Rivier):

- Huissensche Waarden (omwisselbesluit was onvrijwillig)
- Kribverlaging en langsdammen Waal
- Kribverlaging Waalbochten (door omwisselbesluit is project niet meer nodig)
- Rijnwaardense Uiterwaarden
- Ruimte voor de Rivier IJsseldelta (zomerbedverlaging en aanleg Reevediep ('bypass' Kampen)).

Twee serieuze pogingen om te komen tot een omwisselbesluit zijn niet succesvol geweest. Van een in de planologisch kernbeslissing genoemde mogelijkheid voor een omwisselbesluit is geen gebruik gemaakt (bron: Ruimte voor de Rivier).

---

### Tijd als vriend en vijand

Tijd als vriend. In de praktijk van de uitvoering werken urgentie en tijdsdruk stimulerend en zijn veelal zelfs noodzakelijke om voortgang te boeken, prestaties te leveren. Tijdsdruk kan ook helpen om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen die je anders niet voor elkaar zou krijgen. Bijvoorbeeld: *'Tijdsdruk dwingt om processen te versimpelen en in een vroegtijdig stadium met het bevoegd gezag om tafel te gaan.'*

Tijd als vijand. In de praktijk van de uitvoering kan tijdsdruk ook belemmerend werken. *'Tijd is een sterke sturende factor; dat beperkt de mogelijkheden.'* Het tijdig op orde brengen van afgekeurde waterkeringen staat het vinden van meekoppelkansen in de weg (Hoogwaterbeschermingsprogramma-2), de tijdige afronding van waterveiligheidsmaatregelen dreigt onder druk komen te staan vanwege achterblijven afzetmogelijkheden (Maaswerken) en omdat de planning 'heilig' is, valt het niet altijd mee om succesvol gebruik te maken van de mogelijkheid voor een omwisselbesluit (Ruimte voor de Rivier). *'Naast eigen geld meenemen, moeten meekoppelkansen ook gesynchroniseerd worden met de dijkplanning. Dan wordt er kritisch gekeken naar wat wel en niet haalbaar is.'* En: *'Dat het wringt, komt ook door de planning van de doelstelling voor waterveiligheid en de winning van grind en zand.'* Specifiek is ook de overgang naar beheer genoemd; een project is eindig, maar beheer is cyclisch. Beheer moet je weliswaar vroegtijdig betrekken, maar zou je eigenlijk pas definitief vorm willen geven op basis van ervaringen in de eerste jaren.

## 5. Betrokkenheid omgeving

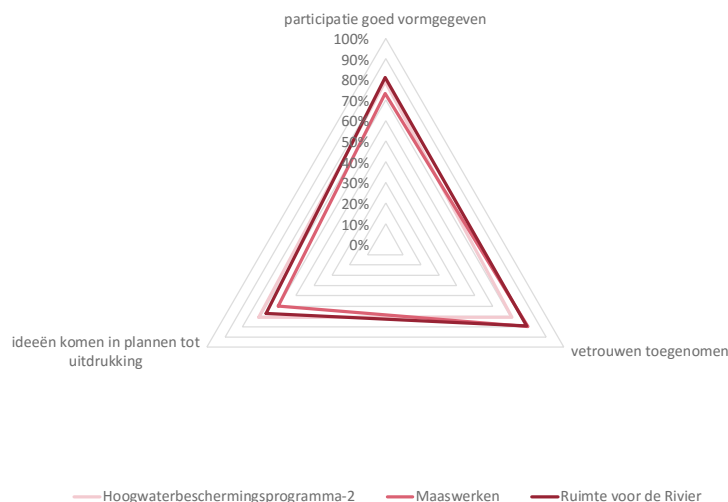
De uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's stelt hoge eisen aan de betrokkenheid van de omgeving. De energieke samenleving wil meedoen, vooral rondom de uitwerking en uitvoering van concrete projecten. De binding met het water is vaak sterk en projecten komen nogal eens letterlijk door de achtertuin van mensen. Die omgeving voelt zich niet altijd voldoende betrokken. De tussentijdse evaluatie leert evenwel dat – zelfs als het betrekken van de omgeving er bij het maken van plannen bij in is geschoten – als mensen goed worden betrokken in de fase van uitvoering dezelfde omgeving ambassadeur van een project kan worden.

*'Waterveiligheid is een belang van ons allemaal, dat moeten we samen aanpakken'*

### 5.1 Betrokkenheid omgeving in de praktijk

Hoe burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn betrokken bij de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's verschilt in de praktijk niet alleen per waterveiligheidsprogramma, maar vooral per project. Betrokken managers en professionals zijn in het algemeen tevreden over hoe de omgeving is betrokken. Ruim driekwart van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld, is het (helemaal) eens met de stelling dat participatie goed is vormgegeven. Eveneens ruim driekwart van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat het vertrouwen van de omgeving in het project is toegenomen. En zo'n twee derde van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de ideeën van burgers in de plannen tot uitdrukking komen.

Kanttekening is dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in het kader van de tussentijdse evaluatie zelf niet zijn bevraagd. En ook is een aantal betrokkenen kritisch (zie hierna).



Figuur 9. Betrokkenheid omgeving volgens respondenten (percentage respondenten dat het (helemaal) eens is met de desbetreffende stelling)

Er is een scala aan voorbeelden hoe burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven goed zijn betrokken bij het maken van plannen en de uitvoering van projecten; door die betrokkenheid is er meer bereikt, is de omgeving trots en waren er weinig bezwaren. Een bekend voorbeeld is de Rivierverruiming Overdiepse polder, een project uit Ruimte voor de Rivier. Het terpenplan van de Belangenvereniging Overdiepse Polder won in 2012 de Waterinnovatieprijs<sup>15</sup>). De jury loofde de innovatieve toepassing van een eeuwenoud idee en de goede samenwerking: 'Het project laat zien dat inventiviteit in de samenleving aangeboord kan worden en dat burgerparticipatie tot deze doorbraak heeft geleid' ([www.ruimtevoorderivier.nl/project/rivierverruiming-overdiepse-polder](http://www.ruimtevoorderivier.nl/project/rivierverruiming-overdiepse-polder)). Enkele andere voorbeelden, die in de tussentijdse evaluatie meerdere keren zijn benoemd, zijn:

- Kustwerk Katwijk, een project uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2. De binding met de zee in de familiebadplaats is heel sterk; *'de boulevard is als het ware de volkstuin van Katwijk'*. Kustwerk Katwijk is prominent aanwezig; de omgeving wordt uitgenodigd om te helpen het project mooi en goed te maken. Het resultaat is een multifunctionele waterkering met een natuurlijke uitstraling waarbij de binding met de zee is gebleven en waar mogelijk versterkt. Ondanks langdurige werkzaamheden wordt de hinder tot een minimum beperkt
- Grensmaas, een verzameling projecten uit Maaswerken. De ervaring met grindwinning in Limburg is niet onverdeeld positief en het betrekken van de omgeving bij het maken van het streekplan is er min of meer bij ingeschoten. Dat verandert tijdens de fase van uitvoering. Consortium Grensmaas gaat met de omgeving in gesprek over de uitwerking en uitvoering. *'Dat ging verbazingwekkend goed.'* Burgers, die het hoogwater van 1993 en 1995 hebben meegemaakt, zijn tevreden dat werk wordt gemaakt van de bescherming tegen overstromingen – uit recent onderzoek van Maaswerken blijkt dat ze hun waterveiligheid het rapportcijfer 8,1 geven – en raken enthousiast over wat er terugkomt aan natuur langs de Maas. 'Er is tot nu toe nauwelijks overlast en Consortium Grensmaas gedraagt zich uitermate correct en is ook open naar de bevolking', vertelt Jan Dolmans uit IJtteren ([www.grensmaas.nl/portfolio/jan-dolmans-itteren](http://www.grensmaas.nl/portfolio/jan-dolmans-itteren))
- Ruimte voor de Rivier Deventer, een project uit Ruimte voor de Rivier. De IJssel speelt een prominente rol in de rijke historie van Deventer; een historie die met onder meer een nieuwe aanlegsteiger bij het IJsselhotel in het project weer tot leven wordt gewekt ([www.ruimtevoorderivier.nl/project/ruimte-voor-de-rivier-deventer](http://www.ruimtevoorderivier.nl/project/ruimte-voor-de-rivier-deventer)). Bewoners worden al bij het maken van de plannen actief betrokken. *'De stemming was eerst: blijf van de uiterwaarden af. Nu is bijna iedereen in de stad trots.'* Er van buiten de stad naar binnen gewerkt, zodat bewoners kunnen wennen aan het project; waterambassadeurs spelen daarin een belangrijk rol. Stichting IJssellandschap laat zien dat er met samenwerking veel te bereiken is ([www.neerlandsdiep.nl/nieuws/les-geleerd-regie-teruggenomen](http://www.neerlandsdiep.nl/nieuws/les-geleerd-regie-teruggenomen)).

Toch wordt in de praktijk niet altijd voldaan aan de hoge eisen die de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's stelt. Een aantal betrokkenen is (zelf)kritisch; niet altijd zijn mensen goed betrokken bij het maken van plannen en de uitvoering van projecten. Dat is zichtbaar in de historie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 en Maaswerken, evenals bij projecten uit Ruimte voor de Rivier zoals blijkt uit de eerdere *Evaluatie ontwerpprocessen* (Ecorys, 2011). Ook de commissie die de evaluatie van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening heeft uitgevoerd, waarschuwt de zogenoemde deltacomunity op te passen niet zelfgenoegzaam en naar binnen gekeerd te raken. 'De fase van uitwerking en uitvoering stelt zo mogelijk nog hogere eisen aan het betrekken van de buitenwereld. Zo wordt de kring van betrokkenen groter' (ABD TOPConsult, 2016: 52).

---

<sup>15</sup>) Ontpoldering betekent meestal dat er in het gebied niet langer ruimte is voor bewoners en boerenbedrijven. Wonen en werken in de Overdiepse polder blijft evenwel mogelijk door uitvoering van het plan van de door de agrariërs opgerichte Belangenvereniging Overdiepse Polder: ze ontwierpen een voorstel voor de aanleg van terpen. Dit terpenplan is samen met de provincie Noord-Brabant uitgewerkt en vervolgens opgenomen in Ruimte voor de Rivier. De bestaande boerderijen zijn gesloopt en families zijn verhuisd voor het project. Samen met de agrariërs die de keuze maakten hier hun bedrijf voort te zetten, zijn acht nieuwe terpboerderijen gebouwd ([www.ruimtevoorderivier.nl/project/rivierverruiming-overdiepse-polder](http://www.ruimtevoorderivier.nl/project/rivierverruiming-overdiepse-polder)).

De betrokkenheid van de omgeving is niet altijd zwart-wit. Soms worden mensen goed geïnformeerd, maar is er niet of nauwelijks ruimte meer om met hun ideeën plannen te verrijken. Gedurende (de fasen van) een project kan de betrokkenheid van de omgeving ook variëren; iets dat niet alleen Grensmaas maar bijvoorbeeld ook Markermeerdijken, een project uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2, laat zien. En hoe goed de omgeving ook wordt betrokken, het is niet niks om het huis waarin je jarenlang hebt gewoond en misschien wel bent geboren te moeten verlaten, zoals voor de Ontpoldering Noordwaard, een project uit Ruimte voor de Rivier.

### 5.2 Zes lessen over betrokkenheid omgeving

#### Vertrouwen in en respect voor burgers

Bijna alle betrokkenen die in de interactieve leerbijeenkomsten zijn uitgedaagd vanuit *Krachtig samen-spel* terug te kijken naar hoe dit fictief waterveiligheidsprogramma van de toekomst anders is uitgevoerd, kiezen voor een eerste ontmoeting met burgers. Daaruit spreekt vertrouwen in burgers. Een betrokkene verwoordt het mooi: je betreft burgers niet omdat het moet, maar omdat je het wil en met hun ideeën iets kan. Burgers kunnen met hun kennis van het gebied en hun ideeën plannen verrijken en geven de uitvoering ervan draagvlak<sup>16</sup>). Gemeenteraadsleden zijn daar vaak ook gevoelig voor. Soms betekent dat ook dat burgers door het project worden gesteund, bijvoorbeeld met middelen om zelf onderzoek te kunnen doen. *‘Je begint nooit met een wit vel of een blauwdruk die werkte in een ander project. Je moet de tijd nemen het gebied te leren kennen.’*

*‘De combinatie van wat volgens de waterveiligheidsregels moet en wat mensen willen, leidt tot innovatie’*

De eerste les is ook: respect voor burgers. Respect voor burgers vertaalt zich in burgers serieus nemen door hen tijdig te betrekken – het te laat betrekken van burgers is iets dat betrokkenen naar de toekomst graag zouden wegnemen – en (beter) te luisteren. En simpelweg door correct gedrag en openheid. Respect voor burgers vertaalt zich ook in een voortdurende informatie-uitwisseling. Als de omgeving niet goed betrokken is, is dat nogal eens omdat projecten radiostiltes laten vallen. Projecten raken intern gericht, omdat de besluitvorming stroperig verloopt, het even tegenzit, enzovoort. Openheid betekent niet dat geen kaders mogen worden gesteld, integendeel. De omgeving betrekken zonder heldere kaders te stellen is iets dat betrokkenen naar de toekomst toe juist graag zouden willen wegnemen. Respect voor burgers betekent ook dat duidelijk is waar het over gaat – duidelijkheid over doel, tijd en geld – en wat de rol van burgers is. Zonder dan weer in de kramp te schieten rondom de scope van een project of de regelgeving helemaal dicht te willen timmeren. En iets te bieden hebben, helpt enorm; een leerervaring in diverse projecten is dat je met kleine investeringen veel goodwill kunt kweken en daadwerkelijk meer kunt bereiken. *‘Het is vaak zoeken naar een combinatie van zuur en zoet.’* Het sober, robuust en doelmatig van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 is door betrokkenen in dit verband al dan niet terecht weleens als minimalistisch ervaren.

Heel concreet zijn er goede leerervaringen opgedaan met niet alleen keukentafelgesprekken en klankbordgroepen, maar ook met ambassadeurs (mensen uit het gebied die goodwill kweken door bijvoorbeeld rondleidingen te geven) en rivierjutters (mensen die de boeiende verhalen die projecten opleveren in woord en beeld vertellen en laten zien). En met het doen van zichtbare dingen, bijvoorbeeld door met houten palen in het landschap het project zichtbaar te maken.

Een van de waterschappen vertelt ook voor het opknippen van trajecten te kiezen, omdat dit beter zou aansluiten bij de omgeving en de menselijke maat.

---

<sup>16</sup>) Soms betekent dat ook dat een advies van professionals niet wordt opgevolgd, zoals met betrekking tot de Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld, een project uit Ruimte voor de Rivier. In gesprek met bewoners is voor een andere oplossing gekozen dan aanvankelijk geadviseerd door het Q-team.

### ONAF, het nieuwe SMART

ONAF is een manier om met een paar eenvoudige vragen te testen of een plan of project aansluit bij de energieke samenleving. ONAF staat voor: open, nuttig, aansprekend en flexibel (www.isook.nl/participatie)<sup>17</sup>). Een principe dat de tweede les kernachtig samenvat. Een belangrijke leerervaring is dat plannen nog niet helemaal uitgekristalliseerd hoeven zijn om de omgeving goed te betrekken. Dan is het betrekken van de omgeving niet meer dan inspraak op een al bedachte oplossing. Integendeel dus, als het ONAF is kunnen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bijdragen en onderdeel worden van de oplossing. Kortom, het kan van hun worden. *‘Een concept is voldoende om het gesprek aan te gaan en nuttige ideeën te verzamelen.’* Voordat iets een project wordt met de omgeving zoeken naar het beste maatschappelijk rendement, is iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag willen stimuleren. Diverse betrokkenen vertellen hoe ze in een kennismaking met de omgeving voorzichtig zijn om met oplossingen te komen. Liever schetsen ze het probleem, vragen of mensen dat probleem herkennen én of ze zelf ook problemen ervaren. Als het lukt om mee te koppelen, creëer je zo aan de voorkant al draagvlak en steun voor de uitvoering.

Heel concreet zijn er goede leerervaringen opgedaan met de Blokkendoos in Ruimte voor de Rivier, evenals met scenario's die denkruimte creëren, joint factfinding, schetsen die functioneren als praatplaten en ruimtelijke kwaliteitskaders die vertrouwen geven. Met de ruim 600 potentiële maatregelen in de Blokkendoos werden overheden, burgers en maatschappelijke organisaties medeontwerper van de oplossing. *‘In het begin had ik het gevoel: zijn we niet te vroeg met het betrekken van de regio? Maar het is een heel leerzame fase geweest waarin gezamenlijkheid en draagvlak is gecreëerd.’*

### Open en eerlijk

Wat maakt nu dat het werkt? Het woord ‘open’ is in de eerste twee lessen al genoemd. Het is het woord dat steeds terugkeert in de leerervaringen, evenals het woord ‘eerlijk’. *‘Het moet echt zijn, je moet oprecht geïnteresseerd zijn.’* Een betrokkene verwoordt hoe je als project als een vreemde in de omgeving komt. Dat vraagt om je kwetsbaar op te stellen. Als het lukt met die omgeving in gesprek te geraken, ontstaat er een andere dynamiek. Kan er zelfs een gevoel van trots ontstaan. *‘Het gaat niet om structuren, maar om in contact komen.’*

*‘In de traditionele aanpak was er verzet, nu een gesprek. (...) Er is een heel andere dynamiek geweest, terwijl het toch om grote ingrepen gaat’*

Heel concreet zijn goede leerervaringen opgedaan met het altijd terugkoppelen van gesprekken, het indien nodig iets nog eens uitleggen, het toegeven van fouten, het open staan voor kleine maar voor burgers belangrijke zaken die in de uitvoering soms gemakkelijk meegenomen kunnen worden. *‘We hebben altijd gekeken of wat burgers inbrachten mogelijk was.’* Ogenscheinlijk eenvoudig, maar dat goed doen kost veel tijd en energie. En als een burger boos is, mag je die emotie evenals je eigen belang benoemen en vragen wat het plan voor hem/haar beladen maakt.

Open en eerlijk vertaalt zich ook in het zich richten op belangen en het zoeken naar oplossingen die een wederzijds belang dienen; dan kan het ‘ons project’ worden. Oprechte interesse is nodig om bekend te raken met de belangen van anderen. Joint factfinding (gezamenlijk onderzoek) is onmisbaar. *‘De crux is een balans zoeken tussen de verschillende belangen in een gebied.’* Voor een aantal betrokkenen is het logisch dat, omdat de waterveiligheid zo'n impact heeft op de omgeving, je niet alleen over waterveiligheid maar ook over ruimtelijke kwaliteit praat. *‘Als je netjes met de omgeving om wilt gaan, is ruimtelijke kwaliteit onderdeel van je waterveiligheidopgave.’*

---

<sup>17</sup>) Naar analogie van Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden waarvoor SMART staat, een principe om doelstellingen scherper te kunnen formuleren en controleren.



Heel concreet zijn goede leerervaringen opgedaan met het betrekken van organisaties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer – (van) belang bij (toekomstig beheer) natuur – evenals met het expliciet maken van botsende belangen en het (ruimhartig) tegemoetkomen van de omgeving. Zoals in Ruimte voor de Rivier IJsseldelta, een project uit Ruimte voor de Rivier: *‘Boeren in het Reevediep werden tegemoet gekomen met grondaankopen. Dat gaf de agrarische sector het idee dat men oog heeft voor hun belangen.’*

### Kader 5. Open en eerlijk in het klein

---

‘Een van de betrokken projectleiders vertelt hoe hij kennismaakte met een kunstenaar, iemand met invloed in de omgeving. De kunstenaar vertelde dat hij de gekozen oplossing maar niks vond. Elke avond zit de kunstenaar langs de rivier wat te mijmeren en de gekozen oplossing zou zijn uitzicht belemmeren. ‘Ik kom toch een avondje naast je zitten’, reageerde de projectleider. Zo gezegd, zo gedaan. Op een steen aan de rivier vraagt de projectleider de kunstenaar eens naar links en naar rechts te kijken, en vertelt hoe de oplossing dat uitzicht juist zou verfraaien. Na een nachtje slapen, laat de kunstenaar weten: ‘we moeten het toch maar doen.’

De kunstenaar is nu een van de ambassadeurs van het project.

---

### Private partijen zijn soms verrassend goed in omgevingsmanagement

Een van de in het oog springende lessen van de tussentijdse evaluatie is dat private partijen soms verrassend goed in omgevingsmanagement zijn. Maaswerken is daarbij hét voorbeeld. Betrokkenen vertellen hoe ze zich herinneren hoeveel weerstand er aanvankelijk tegen de plannen was. De ervaring met grindwinning is niet onverdeeld positief en het betrekken van de omgeving bij het maken van het streekplan is er min of meer bij ingeschoten. Nu denkt de omgeving mee, vragen ze soms zelfs het project een beetje groter te maken. Wat maakt nu dat dat verandert tijdens de uitvoering?

‘Richting bevolking zijn we ons er terdege van bewust dat we in het gebied tussen Maastricht en Roosteren te gast zijn. En als gast heb je rekening te houden met je gastheer en gastvrouw; de bevolking van de Maasdorpen waar we soms meerdere jaren aan het werk zijn’, vertelt de directeur van Consortium Grensmaas ([www.grensmaas.nl/portfolio/kees-van-der-veeken-directeur-consortium-grensmaas](http://www.grensmaas.nl/portfolio/kees-van-der-veeken-directeur-consortium-grensmaas)). Daarbij is er een belangrijk verschil tussen hoe Consortium Grensmaas als private partij de omgeving kan betrekken bij de uitwerking en uitvoering en hoe publieke partijen dat kunnen doen, merken betrokkenen op. Private partijen hebben meer vrijheid en onderhandelingsruimte. *‘Bij praktisch omgevingsmanagement is Consortium Grensmaas in het voordeel; ze mogen andere dingen dan Rijkswaterstaat mag.’* Publieke partijen moeten zich strakker aan regelgeving houden, zoals het toepassen van het gelijkwaardigheidsbeginsel bij de verwerving van grond. Consortium Grensmaas kan boeren ook andere grond bieden. En publieke partijen zouden meer risicomijdend zijn, is althans de ervaring van (publieke) betrokkenen.

Consortium Grensmaas dat werkt voor, met en in Limburg zegt zoveel mogelijk rekening met burgers te willen houden. Een goede verstandhouding willen ze vooral bereiken door open en eerlijk te communiceren. Dat betekent niet alleen mooie verhaaltjes vertellen, maar ook gewoon fouten toegeven als het mis gaat. En durven vertellen dat soms hinder ontstaat, ook al proberen ze die op alle mogelijke manieren zo gering mogelijk te houden. *‘Zeggen wat we gaan doen en doen wat we zeggen. Daar draait het om. Dan ontstaat er ook vertrouwen.’*

Ook in een aantal andere projecten zijn er leerervaringen opgedaan met omgevingsmanagement door private partijen, in het bijzonder ook tijdens een aanbestedingstraject. Die leerervaringen zijn vaak positief. *‘Ik vind het mooi hoe anders een waterschap en een aannemer naar een project kunnen kijken en toch zo goed kunnen samenwerken.’* (In dit verband zijn ook leerervaringen opgedaan met contractvormen en beoordelingscriteria die ruimte bieden voor het benutten van de kennis en ervaring van private partijen).

Een aantal betrokkenen kan zich evenwel niet voorstellen het omgevingsmanagement helemaal aan private partijen over te laten. Opdrachtgevers zouden beter op de hoogte zijn, de mensen kennen om wie het gaat. *'De aannemer is na het werk weer weg, heeft minder belang bij het investeren in een langetermijnrelatie.'* Wat hen betreft trekken publieke en private partijen samen op.

### Je moet het goed uit kunnen leggen

Taal doet ertoe. Taal beïnvloedt de manier waarop we naar de werkelijkheid kijken, met taal kun je aandacht krijgen of juist vermijden, taal kan aanzetten tot actie (De Bruijn, 2011). De vijfde les is dat je het goed moet kunnen uitleggen. *'De uitlegbaarheid naar burgers is belangrijk. Ook al is het ingewikkeld, je moet uit kunnen leggen waarom je het doet zoals je het doet.'* De in de eerste les genoemde goede leerervaringen met ambassadeurs en rivierjutters zijn ook in dit verband relevant. Een van de betrokken omgevingsmanagers verwoordt het mooi: 'Twee gebruikers van het gebied, die vanaf het allereerste begin actief waren en veel overlast hebben gehad, hebben veel bezoekers op fantastische wijze te woord gestaan. (...) Die emotie in het verhaal – dat heb je nodig om een boodschap over de urgentie van het project echt te laten landen' ([www.neerlandsdiep.nl/nieuws/les-geleerd-regie-teruggenomen](http://www.neerlandsdiep.nl/nieuws/les-geleerd-regie-teruggenomen)).

Heel concreet zijn goede leerervaringen opgedaan met een proactieve media-aanpak in Ruimte voor de Rivier. Diverse betrokkenen stellen dat van de communicatie door Ruimte voor de Rivier veel geleerd kan worden. De filosofie van Ruimte voor de Rivier is goed uit te leggen: meer ruimte voor water is goed voor de waterstand. Waar Ruimte voor de Rivier zich profileert als rivierdeskundige kampt het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 met het imago van 'ambtelijke procedurefabriek'. En de communicatie door Ruimte voor de Rivier is robuust vormgegeven. *'Bij elke stap die wordt gezet, is er exposure en wordt uitgelegd wat er gebeurt.'* Niet dat dat in het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 en Maaswerken niet gebeurt; alleen lijkt de filosofie er eerder een van 'in stilte (of lokaal/regionaal) veel goeds'.

### Kader 6. Communicatie Ruimte voor de Rivier

---

'De communicatie van Ruimte voor de Rivier is innovatief wat betreft de communicatiestrategie, media-aanpak en samenwerking/organisatie. Kenmerkend zijn de proactieve benadering van de pers ('je eigen nieuws maken'), de keuze om het Ruimte voor de Rivier-verhaal door partners en betrokkenen te laten vertellen en het veelvuldige gebruik van digitale en sociale media. (...) Hiervoor wordt geïnvesteerd in een goede relatie met de (internationale) pers. Journalisten worden gevoed met achtergrondinformatie en krijgen invalshoeken aangereikt. Huis-aan-huis-kranten krijgen kant-en-klare artikelen aangeleverd. Andersom wordt ook gepeild aan welke feiten en verhalen behoefte is. Kenmerkend is ook de journalistieke aanpak. Ruimte voor de Rivier brengt veel inhoudelijke verhalen met een journalistieke insteek. Verder wordt gezorgd voor een goede overdracht van het Ruimte voor de Rivier-verhaal aan milieu- en educatiecentra, vrijwilligers en scholen' (Ruimte voor de Rivier, 2015: 12-13).

'In deze verhalen is ook ruimte voor een positief-kritische noot. Alleen positieve verhalen communiceren is niet geloofwaardig. Omdat Ruimte voor de Rivier inmiddels een sterk merk is, kan het kritische geluiden laten horen zonder dat dit afbreuk doet aan het draagvlak voor het programma' (Ruimte voor de Rivier, 2015: 12).

---

Een gezamenlijk verhaal op het podium is iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen stimuleren. Dat het gebeurt en door goede samenwerking is belangrijk, is de les uit de eerdere *Rapportage synergieonderzoek Ruimte voor de Rivier en Hoogwaterbeschermingsprogramma* (AT Osborne, 2012). Wat betrokkenen naar de toekomst toe ook graag zouden willen stimuleren is de boodschap dat met een waterveiligheidopgave een gebied echt mooier kan worden.

### Bestuurlijke betrokkenheid, ook in de uitvoering

De zesde en laatste les is dat bestuurlijke betrokkenheid van belang is. Niet alleen vroegtijdig commitment bij het maken van plannen, nodig is om er iets moois van te maken (en dat financieel mogelijk te maken) en/of om de samenwerking te legitimeren. Juist ook in de uitvoering is bestuurlijke betrokkenheid van belang, ook al is die niet vanzelfsprekend. In diverse projecten is de leerervaring dat regionale bestuurders die zich als boegbeeld opstellen essentieel zijn, juist ook in het goed betrekken van de omgeving. Bestuurders staan immers op het podium. En bij problemen moeten ze acteren – ondersteund door het programma – met oog voor het eigen belang en de belangen van anderen. Zo was bestuurlijke betrokkenheid bijvoorbeeld nodig om Natuurderij Keizersrande die niet binnen alle regelgeving rondom bouwen in uiterwaarden paste, in Ruimte voor de Rivier Deventer te realiseren.

*'Sterke bestuurlijke betrokkenheid heeft ertoe geleid dat unieke projectonderdelen doorgang kunnen vinden'*

### 5.3 Twee spanningsvelden rondom betrokkenheid omgeving

#### *'Komt hier een heldere opdracht uit?'*

Je kwetsbaar opstellen, echt luisteren zonder een vooringenomen voorkeur voor een oplossing is een kunst. Een spanningsveld dat diverse betrokkenen daarbij ervaren is dat tussen ruimte geven en beheersen. Een spanningsveld dat mooi is verwoord tijdens de interactieve leerbijeenkomsten: komt hier een heldere opdracht uit? Er zijn goede leerervaringen opgedaan met het creëren van gezamenlijkheid en draagvlak door het vroegtijdig betrekken van de regio, evenals met het meekoppelen al dan niet door cofinanciering. *'Meekoppelen via cofinanciering is een heel pure vorm van samenwerken.'* Maar diverse betrokkenen zien ook spreekwoordelijke beren op de weg. *Andere partijen kunnen risicovolle zaken inbrengen die weinig met de scope van doen hebben.'* Ideeën van burgers en ambities in de regio kunnen de complexiteit ook vergroten. Partijen die via cofinanciering meebetalen willen ook meebepalen. Toch werkt betrokkenheid die verwordt tot een slim instrument om het gedrag van de omgeving te beheersen averechts. Wie ruimte geeft, kan wel mogelijkheden voor beheersing creëren.

#### Overheersende en tegenstrijdige belangen

Bij het zich richten op belangen en het zoeken naar oplossingen die een wederzijds belang dienen, ervaren betrokkenen nogal eens dat niet alle belangen altijd even sterk zijn vertegenwoordigd. De grote groep bewoners in het achterland is bijvoorbeeld vaak niet vertegenwoordigd, maar heeft wel een groot belang bij bescherming tegen overstromingen. 'Het gevaar is dat een kleine groep direct belanghebbenden een te grote stem krijgt', is ook het beeld in de *Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier*. De les volgens deze eerdere evaluatie is dat participatie strategisch en gedoseerd moet worden ingezet, verwachtingenmanagement is essentieel (Ecorys, 2011: 47). Dat mag evenwel niet verworden tot een excuus voor weinig ruimte om de omgeving goed te betrekken, iets dat betrokkenen soms ook ervaren. (Er wordt vooral gestuurd op tijd en geld. En de aandacht is nogal eens intern gericht, samenwerken tussen de bestuurslagen waar veel projecten mee te maken hebben, is al moeilijk genoeg).

Belangen kunnen ook tegenstrijdig zijn. Een relativerende leerervaring in dit verband is dat je aanvankelijk ook op weerstand stuit, omdat de omgeving zich nog geen beeld heeft kunnen vormen. *'Aan de voorkant zit weerstand, dat is altijd. Het is belangrijk om te onderzoeken waar de belangen liggen.'* Op het moment dat je daarmee werkt, je het goed uit kan leggen en de omgeving bij kan dragen, dan neemt die aanvankelijke weerstand af. *'Aan de achterkant zeggen mensen vaak: het is toch wel mooi geworden.'* Dat neemt niet weg dat er altijd winnaars en verliezers zijn. Het is belangrijk is om met name de verliezers toch weer opties te geven, bijvoorbeeld in termen van ruimhartige compensatie (vergelijk Berenschot, 2007).

## 6. Strategische noties

Leren voor de toekomst. Dat is waar het om gaat in de beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's. Naast de lessen is het van belang ook scherp voor ogen te krijgen wat de strategische noties zijn voor het werken aan een goede bescherming tegen overstromingen, zodat de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst het beste maatschappelijk rendement realiseren.

### 6.1 Leren voor de toekomst

Bij de andere opzet van het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma – de komende decennia het belangrijkste uitvoeringsprogramma van het Deltaprogramma op het terrein van waterveiligheid<sup>18</sup>) – is gebruik gemaakt van eerdere lessen uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 en Ruimte voor de Rivier. De andere opzet van het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma kenmerkt zich door een nauwe samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen, een voortrollende programmering, een nieuw governance-model en een gezamenlijke financiering. Ook wordt meer tijd genomen voor de voorbereiding van de programmering en projecten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2015a).

*'De timing van de tussentijdse evaluatie komt goed uit. (...) Tegelijkertijd is er behoefte aan rust en stabiliteit'*

De beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's heeft evenwel een rijkdom aan lessen opgeleverd. Van de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's kan veel worden geleerd, ook voor het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma. Het kan juist interessant zijn om de eerste ervaringen met het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma eens onbevungen naast de lessen van de tussenevaluatie te leggen. De fase van uitvoering kent namelijk stevige opgaven en uitdagingen. En de context van de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst is een andere.

### 6.2 Vijf noties om goed over na te denken

Met een schuin oog kijkend naar de context van de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst – denk aan nieuwe verhoudingen tussen Rijk en regio met meer ruimte voor provincies, gemeenten en waterschappen, nieuwe normen voor waterveiligheid, een voorkeursstrategie voor een krachtig samenspel tussen dijkversterking en rivierversuiming en de energieke samenleving – ontstaat zicht op vijf noties. Vijf noties die niet voorschrijven hoe het moet, maar uitdagen om goed over na te denken.

Notie 1

#### **Denk na over hoe waterveiligheidsopgaven optimaal in te bedden in gebiedsopgaven**

De uitwerking van waterveiligheidsopgaven vergt altijd een goede ruimtelijke inpassing. Maar de ambitie reikt nadrukkelijk verder, ook op andere terreinen (denk aan 'Meer met MIRT'). Het gaat om het zoeken naar het beste maatschappelijk rendement door de fysieke maatregelen voor een goede bescherming tegen overstromingen te verbinden met opgaven op andere terreinen in hetzelfde gebied (vergelijk Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2015b; Tweede Kamer, 2010). 'Water en ruimte: het koningskoppel voor de toekomst', heet het in *Wij maken ruimte*, het manifest van het Jaar van de Ruimte, zelfs.

<sup>18</sup>) Om beleidsconcurrentie tussen de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst te voorkomen, lijkt het verstandig zoveel mogelijk te werken met één uitvoeringsprogramma van het Deltaprogramma.

In het Deltaprogramma zijn om de meekoppelkansen in beeld te krijgen in de gebieden diverse initiatieven genomen. En de voorkeursstrategie voor het rivierengebied en een concept als meerlaagsveiligheid bieden ook kansen (vergelijk Erasmus Universiteit e.a., 2015). Toch blijft, hoewel de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening zeer goed functioneert, juist de integratie met andere terreinen nog achter bij de ambitie (ABDOPConsult, 2016).

De tussentijdse evaluatie leert diverse belangrijke lessen hoe een integrale aanpak in de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst structureel vorm zou kunnen krijgen. Denk aan het centraal stellen van de opgaven (en niet de oplossing), het zogenoemde Q-team, het aantrekkelijk maken van meekoppelen en hoe de omgeving zo te betrekken dat ze daadwerkelijk kunnen bijdragen en onderdeel worden van de oplossing. De uitdaging is om de juiste condities te creëren voor een integrale aanpak, zowel binnen het terrein van water (denk aan waterbeschikbaarheid, ruimtelijke adaptatie) als met andere terreinen (economie, ruimte, natuur). Omdat doelstellingen een stimulerende werking hebben, is het van belang bewust stil te staan bij de vraag of de, al dan niet meervoudige, doelstelling van de waterschapsprogramma's van de toekomst het actief zoeken naar brede oplossingen en meekoppelkansen stimuleert. Een goed begin is immers het halve werk.

Ook is het van belang om de waterveiligheidsopgaven een natuurlijke plek te geven in de Omgevingsvisies die niet alleen het Rijk maar ook provincies en gemeenten (gaan) opstellen. Die Omgevingsvisies vormen in de stelselherziening van het omgevingsrecht namelijk bij uitstek het instrument om waterveiligheidsopgaven te verbinden met opgaven op andere terreinen in hetzelfde gebied (vergelijk Adviescommissie Water, 2015)<sup>19</sup>).

Als het gaat om een integrale aanpak wordt het vinden van financiering voor aanvullende maatregelen steeds belangrijker. De tussentijdse evaluatie leert dat je met een kleine investering veel goodwill kunt kweken en daadwerkelijk meer kunt bereiken. Maar het vinden van financiering voor aanvullende maatregelen is nog geen vanzelfsprekendheid. Van belang daarom is het om actief werk te maken van financieringswijzen die de samenwerking dienen.

Notie 2

### Denk na over de rol van medeoverheden en private partijen

De veranderende context maakt dat provincies en gemeenten meer dan bij de start van de drie grote waterveiligheidsprogramma's belangrijke spelers zijn; het natuurbeleid is gedecentraliseerd, er is een nieuwe rolverdeling in het ruimtelijk beleid ('decentraal, tenzij ...') en met de Omgevingswet wordt meer ruimte gegeven aan medeoverheden. Juist met het oog op een integrale aanpak zijn dat belangrijke ontwikkelingen.

De tussentijdse evaluatie leert een belangrijke les: kijk welke partij het krachtigst is per fase. Er zijn goede leerervaringen opgedaan met publiek-publieke samenwerking tussen Rijk en regio. Daarom is het van belang de rol van provincies en gemeenten in de verschillende fasen van de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst met veel zorg invulling te geven. In het bijzonder voor provincies als gebiedsregisseurs is de vraag op welk niveau ze partner zijn – op gebieds-, programma- en/of project-niveau? – en hoe dat partnership invulling krijgt.

Private partijen kunnen ook een krachtige partij zijn. Niet alleen is gewerkt met innovatieve contractvormen en beoordelingscriteria die ruimte bieden voor het benutten van de kennis en ervaring van private partijen, er zijn ook goede leerervaringen opgedaan met private partijen die soms verrassend goed zijn in omgevingsmanagement. Daarom is het van belang ook de rol van private partijen in de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst met veel zorg invulling te geven.

---

<sup>19</sup>) Uit de pilot ruimtelijk instrumentarium dijken blijkt dat er voldoende (juridische) mogelijkheden zijn voor overheden om met elkaar vanuit een gezamenlijke visie tot een integrale inrichting van de ruimte op en rond een dijk, inclusief mogelijke ruimte-reservering voor dijkversterking (Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, 2016).

Notie 3

## Denk na over (sturen op) adaptieve uitvoering

De uitvoering van waterveiligheidsprogramma's kent een lange doorlooptijd; de start van de drie grote waterveiligheidsprogramma's is soms meer dan twintig jaar geleden. Adaptieve uitvoering is bedoeld om flexibiliteit te behouden, door te blijven zoeken naar en in te spelen op nieuwe, meer effectieve en efficiënte oplossingen in een krachtig samenspel tussen dijkversterking en rivierversuiming.

De tussentijdse evaluatie leert, ook al is adaptief programmeren misschien iets dat Nederland nog moet leren, belangrijke lessen over een programmatische aanpak die erop gericht is flexibiliteit te behouden maar ook te realiseren waar het kan en moet (vergelijk Erasmus Universiteit, 2014). Kenmerkend voor een programmatische aanpak is het sturen op samenhang. Daarom is het van belang om die samenhang in de waterveiligheidsprogramma's te preciseren; sturen kan op een slimme mix van de samenhang binnen het watersysteem, de doelstelling en de uitwerking op gebieds- en/of trajectniveau.

### Kader 7. Programmatische aanpak

---

Kenmerkend voor een programmatische aanpak is het sturen op samenhang (Tak & Wijnen, 2006). 'De reden om projecten en maatregelen in een programma onder te brengen, 'is dat veel van deze activiteiten een samenhang vertonen die het waard maakt om ze gecoördineerd en beheerst uit te voeren' (Kor & Wijnen, 2005: 126). De samenhang die bij een programmatische aanpak van belang is, is inhoudelijk van aard. De vijf sturingscriteria zijn: tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid.

Een programmatische aanpak is wat anders dan multiprojectmanagement, het besturen van een (groot) aantal projecten tegelijkertijd zonder – relevante, als zodanig te managen – samenhang (Kor & Wijnen, 2005).

---

De tussentijdse evaluatie leert ook dat er slimme instrumenten zijn om flexibiliteit te behouden, zoals het omwisselbesluit.

Notie 4

## Denk na over een stimulerende collectieve verantwoording

Het werken aan een goede bescherming tegen overstromingen is urgent en er is veel geld mee gemoeid. Daarbij hoort simpelweg een goede verantwoording aan de maatschappij.

De tussentijdse evaluatie leert dat waterveiligheidsprogramma's ook gebaat zijn bij het regelmatig de vinger aan de pols houden. De uitdaging is het gedachtegoed van de alliantie in het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma door te vertalen naar een goede collectieve verantwoording aan de Tweede Kamer én waterschapsbesturen, evenals aan eventuele andere partners.

De tussentijdse evaluatie leert ook dat het krachtig kan zijn als anderen (ambassadeurs, rivierjutters, enzovoort) het verhaal vertellen. En dat van het regelmatig de vinger aan de pols houden ook kan worden geleerd. Het klinkt enigszins paradoxaal, maar juist in een veranderende context kan voortgang worden geboekt door af en toe even stil te staan, zowel op programma- als op projectniveau. Wat gaat goed en waar en hoe kan het beter?

Notie 5

## Het denken begint bij mensen die samen een klus hebben te klaren

Nadenken over de voorgaande noties leidt als je niet oppast tot het innemen van posities. De tussentijdse evaluatie leert dat dat juist blokkerend werkt. Betrokkenen die in de interactieve leerbijeenkomsten zijn uitgedaagd vanuit *Krachtig samenspel* terug te kijken naar hoe dit fictief waterveiligheidsprogramma van de toekomst anders is uitgevoerd, hebben kunnen proeven hoe verfrissend het is te werken vanuit bezielend leiderschap. Samen met mensen in het gebied die een klus te klaren hebben.

Dat is ook iets dat betrokkenen naar de toekomst toe graag zouden willen stimuleren. *'Het vraagt om vermogen tot verbinding en organisatietalent tussen organisaties.'* En het betekent iets voor de bestuursstijl en de competenties van managers en professionals.

*'Elkaar goed leren kennen en samen willen optrekken is moeilijk, maar cruciaal'*

In dit verband is nogal eens aandacht gevraagd voor het investeren in kennis en kunde. De tussentijdse evaluatie is daarvan een voorbeeld. De uitdaging is de kennis en kunde 'in de hoofden van mensen' te behouden voor de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst. Bijvoorbeeld door voor het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma de alliantie tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen door te ontwikkelen naar een gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie (denk aan ideeën over een personele unie).

Tot slot, het is aan betrokkenen bij de trajecten waar de komende jaren aan gewerkt wordt om de lessen en strategische noties daar waar relevant zelf te vertalen naar de eigen praktijk. Voor hen de vijf noties nog eens samengevat:

Tabel 1. Strategische noties samengevat

Denk na over ...	Hulpvragen voor waterveiligheidsprogramma's van de toekomst
... hoe waterveiligheidsopgaven optimaal in te bedden in gebiedsopgaven	<ul style="list-style-type: none"><li>- Stimuleert de, al dan niet meervoudige, doelstelling het actief zoeken naar brede oplossingen en meekoppelkansen?</li><li>- Hoe geven we de waterveiligheidsopgaven een natuurlijke plek in de Omgevingsvisies?</li><li>- Hoe maken we actief werk van financieringswijzen die de samenwerking dienen?</li></ul>
... de rol van medeoverheden en private partijen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Welke partij is per fase het krachtigst, en wat betekent dat voor de rolinvulling?</li><li>- Op welk niveau zijn provincies als gebiedsregisseurs partner – op gebieds-, programma- en/of projectniveau? – en hoe krijgt dat partnership invulling?</li></ul>
... (sturen op) adaptieve sturing	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe sturen we op de samenhang binnen het watersysteem, de doelstelling en de uitwerking op gebieds- en/of trajectniveau?</li><li>- Hebben we slimme instrumenten om flexibiliteit te behouden, zoals het omwisselbesluit?</li></ul>
... een stimulerende, collectieve verantwoording	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe vertalen we het gedachtegoed van de alliantie naar een collectieve verantwoording aan de Tweede Kamer én waterschapsbesturen, evenals aan eventuele andere partners?</li><li>- Staan we ook af en toe even stil?</li></ul>
Het denken begint bij mensen die samen een klus hebben te klaren	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe stimuleren we werken vanuit bezielend leiderschap, samen met mensen in het gebied die een klus te klaren hebben?</li><li>- Hoe behouden we de kennis en kunde 'in de hoofden van mensen' (gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie)?</li></ul>

## Literatuurlijst

- ABDTOPConsult (2016), *Op peil; wettelijke ex-post evaluatie Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening*
- Adviescommissie Water (2015), *Advies over water en de Nationale Omgevingsvisie*
- Bruijn, J.A. (2011), *Framing; over de macht van taal in de politiek*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas
- Bureau Waardenburg (2014), *Wat draagt Ruimte voor de Rivier bij aan de Kaderrichtlijn Water opgave?*
- Erasmus Universiteit (2014), *Samen verder werken aan de Delta; de governance van het nationaal Deltaprogramma na 2014*
- Erasmus Universiteit & Deltares (2015), *Die het water deert die het water keert, overstromingsrisicobeheer als maatschappelijke gebiedsopgave; opbrengsten en lessen uit de pilots meerlaagsveiligheid*
- Feddes/Olthof (2015), *Dijkenkansenkaart*
- Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (2016), *Pilot ruimtelijk instrumentarium dijken*
- Knaap, P. & R. Turksema (2016), 'Oog voor succes: een pleidooi voor positieve beleidsevaluatie', in: *Bestuurskunde*, 25 (2): 57-67
- Kor, R. & G.W.J.M. Wijnen (2005), *Essenties van project- en programmamanagement; succesvol samenwerken aan unieke opgaven*, Deventer: Kluwer
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016), *Evaluatie Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015a), *Antwoorden op vragen naar aanleiding van de begrotingsstaat Deltafonds en het Deltaprogramma 2016*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015b), *15x water en ruimte*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen & Vewin (2011a), *Bestuursakkoord Water*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu & ministerie van Economische Zaken (2015a), *Deltaprogramma 2016: Werk aan de delta; en nu begint het pas echt*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu & ministerie van Economische Zaken (2015b), *Nationaal Waterplan 2016-2021*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Unie van Waterschappen (2011b), *Nadere toelichting op het onderdeel 'Financiering van een beheersbaar programma voor de waterkeringen' van het Bestuursakkoord Water*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, deel 4*
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *De energieke samenleving; op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*
- Rijkswaterstaat (2016a), *9<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Hoogwaterbeschermingsprogramma-2; verslagperiode 1 juli – 31 december 2015*
- Rijkswaterstaat (2016b), *27<sup>e</sup> Voortgangsrapportage programma Ruimte voor de Rivier; verslagperiode 1 juli – 31 december 2015*
- Rijkswaterstaat (2016c), *29<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Zandmaas en Grensmaas; 1 juli – 31 december 2015*
- Rijkswaterstaat (2013a), *Programmaplan HWBP-2; deel 1: achtergrond en context*
- Rijkswaterstaat (2013b), *Programmaplan HWBP-2; deel 2: afspraken voor de werkwijze*
- Ruimte voor de Rivier (2015), *Ruimte voor innovatie; stapsgewijs of met grote sprongen*
- Tak, T. & G.W.J.M. Wijnen (2006), *Programmamanagement; sturen op samenhang*, Deventer: Kluwer



## Twynstra Gudde

Tweede Kamer (2010, 32 304 nr. 3), *Wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening); memorie van toelichting*

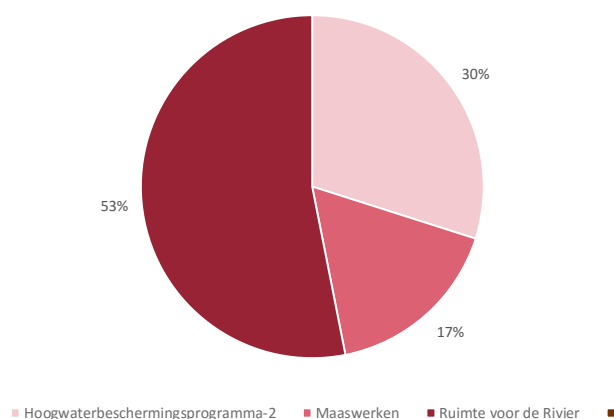
### **Eerdere evaluaties**

- Adviesraad Kwaliteitsborging HWBP-2 (2014), *Zoden aan de dijk: leren en verbeteren; gebundelde adviezen over kwaliteitsborging in het HWBP-2*
- Alterra Wageningen UR (2015), *Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier; wat zijn de leerpunten van het programma Ruimte voor de Rivier voor het combineren van water- en natuur-opgaven?*
- Andersson Elffers Felix (2013), *¾ evaluatie Ruimte voor de Rivier*
- AT Osborne (2012), *Rapportage synergieonderzoek Ruimte voor de Rivier en Hoogwaterbeschermingsprogramma*
- Berenschot (2007), *Procesevaluatie totstandkoming PKB Ruimte voor de Rivier*
- Ecorys (2011), *Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier*
- Erasmus Universiteit Rotterdam & Berenschot (2011), *Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier*
- KPMG (2009), *Evaluatie uitvoering Hoogwaterbeschermingsprogramma*
- Moerkerk Advies & Horvat & Partners (2012), *Advies verbeteringen Hoogwaterbeschermingsprogramma-2*
- Palladio (2014), *Programmaspiegel van de programmaorganisatie HWBP; aandachtspunten voor het succesvol opereren van de programmaorganisatie in fase 3 van het HWBP*
- Play-Time (2012), *Evaluatie van het project RVG-kaden*
- Taskforce HWBP (2010), *Een dijk van een programma; naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma*
- Teeuwen, B. (2010), *Verbinden en versterken; procesevaluatie V&W-interne samenwerking in het programma Ruimte voor de Rivier na de PKB-fase*

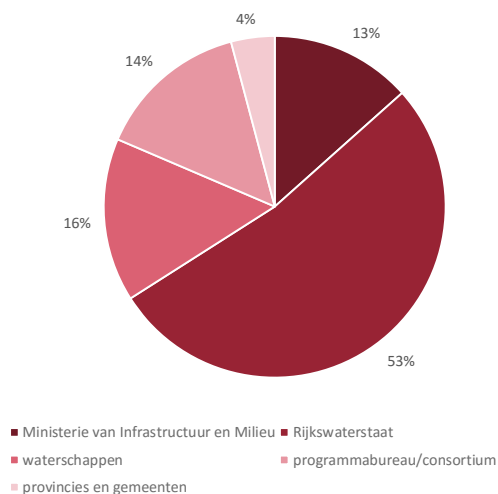
## Lijst betrokken mensen

### Vragenlijst

Bijna 100 respondenten hebben hun leerervaringen tijdens de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's gedeeld door de vragenlijst in te vullen (respons ruim 30%). De vragenlijst is met hulp van de drie grote waterveiligheidsprogramma's verstuurd aan managers en professionals, zowel op beleids-, programma- als projectniveau:



Figuur 1. Respondenten per waterveiligheidsprogramma



Figuur 2. Respondenten per organisatie

# Twynstra Gudde

## **Diepte-interviews**

Bijna 50 sleutelspelers zijn in diepte-interviews gevraagd naar hun leerervaringen tijdens de uitvoering van de drie grote waterveiligheidsprogramma's. Het betreft bestuurders, managers en professionals, zowel op beleids-, programma- als projectniveau:

Bert van Andel, Don de Bake, Iede Blok, Pieter de Booij, Leendert Bouter, Patrick van der Broeck, Ben Broens, Edie Brouwer, Hans Brouwer, Bert Bijkerk, Jean Buskens, Eric ten Cate, Hans van Dalen, Marloes Donkers, Henk Eerden, Gerben Ekemans, Hester Faber, Jan Geluk, Anne-Geer de Groot, Guido Hagemann, Frank Hallie, Theo Hammen, Andries Heidema, Ger Hermans, Roeland Hillen, Katja ten Hove, Saskia Janssen, Rob de Jong, Richard Jorissen, Bert Kappe, Ingrid Klokke, Arthur Kors, Senta Modder, Jan Molleman, Anouk te Nijenhuis, Wim Nijsten, Linda van Oostrum, Ron Peddemors, Rinus Potter, Eric Smulders, Lilianne van Sprundel, Matthijs van Stralen, Kees van der Veen, Liesbeth Verhage, Hans Waals, Rob Willems, en Carla Zuiderwijk.

## **Interactieve leerbijeenkomsten**

Bijna 40 sleutelspelers hebben deelgenomen aan een van de drie interactieve leerbijeenkomsten, waarin de leerervaringen zijn verdiept onder meer door vanuit *Krachtig samenspel*, een fictief waterveiligheidsprogramma van de toekomst, terug te kijken naar hoe dit waterveiligheidsprogramma anders is uitgevoerd dan de drie grote waterveiligheidsprogramma's. Het betreft managers en professionals, zowel op projectniveau (31 mei 2016), op programmaniveau (9 juni 2016) als op beleids-, programma- en projectniveau (21 juni 2016):

Bert van Andel, Don de Bake, Gijs Bloemberg, Edie Brouwer, Hans Brouwer, Bart Budding, Wim Burgering, Mattie Busch, Joop de Bijl, Eric ten Cate, Hester Faber, Jan van der Grift, Anne-Geer de Groot, Evert Hazenoot, Rouke van der Hoek, Gerard Hoogenboom, Huub Hoogland, Katja ten Hove, Saskia Janssen, Bert Kappe, Reinout Koning, Dianne Laarman, Inge Lardinois, John Maaskant, Miranda Mens, Hermine der Nederlanden, Leon Nieuwland, Anouk te Nijenhuis, Wim Nijsten, Marco Taal, Jasper Tamboer, Hein Vinke, Remco Vogelesang, Jessie Vols, Carry van der Wal, Koen Wouters en Carla Zuiderwijk.

Twynstra Gudde

Bijlage

## Lessen uit eerdere evaluaties

Deze bijlage bevat een samenvattend overzicht van de relevante lessen uit eerdere evaluaties.

### Hoogwaterbeschermingsprogramma-2

Voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 zijn meerdere evaluaties uitgevoerd en adviezen uitgebracht. Doordat er meer geld nodig bleek dan aanvankelijk verondersteld, hebben die evaluaties en adviezen voornamelijk betrekking op beheersing. Zo is de opdracht van de *Evaluatie uitvoering Hoogwaterbeschermingsprogramma* (KPMG, 2009) om op basis van een evaluatie van het programmabureau, het beschikbare instrumentarium en de subsidieregeling een advies te geven ter verbetering van de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2. De aanbevelingen hebben dan ook betrekking op beheersing (risico- en contractmanagement, maar ook maken van afspraken over rolverdeling en capaciteit programmabureau), zoals het inbouwen van inhoudelijke checks and balances bij besluitvormingsmomenten.

Het geven van een advies ter verbetering van de beheersing is kortweg ook de opdracht van de Taskforce HWBP, beter bekend als de Taskforce Ten Heuvelhof. In het advies *Een dijk van een programma; naar een aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma* concludeert de Taskforce HWBP (2010) dat het beeld van onbeheersbaarheid van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 ongenueanceerd is, maar ook dat het Hoogwaterbeschermingsprogramma omvangrijk zal blijven en het niet vanzelfsprekend is dat steeds wordt gekozen voor de meest doelmatige werkwijze. De Taskforce HWBP komt tot adviezen over de structuur van, de processen rond, en de organisatie en governance van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De adviezen hebben naast beheersing (van zowel de toetsing als het programma) onder meer betrekking op:

- werk met een systematiek die ontleend is aan de spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Trek meer tijd uit om in een verkenningsfase alternatieven te onderzoeken
- maak bij ingrijpende verbeterplannen, wanneer ook andere ambities of doelen worden meegekoppeld, tijdens de verkenningsfase afspraken welke partij de initiatiefnemer wordt (Rijk, provincie of waterschap)
- laat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en waterschappen tot uitdrukking komen in een gelijke bijdrage aan de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma
- investeer meer in kennis en kunde. Werk toe naar een gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie op landelijk en/of (deels) regionaal niveau.

Daarnaast zijn er het *Advies verbeteringen Hoogwaterbeschermingsprogramma-2* (Moerkerk Advies & Horvat & Partners, 2012) en de *Programmaspiegel van de programmaorganisatie HWBP* (Palladio, 2014).

Ook de Adviesraad Kwaliteitsborging HWBP-2 heeft hun adviezen gebundeld. In *Zoden aan de dijk: leren en verbeteren* doet de Adviesraad Kwaliteitsborging HWBP-2 (2014) vijf aanbevelingen:

- benut kennis en ervaringen uit Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 en Ruimte voor de Rivier voor de organisatie van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma
- versterk de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de waterschappen (gezamenlijke mijlpalen of resultaten)
- betrek, naast waterveiligheid, vanaf de start ook andere belangen<sup>20)</sup>

---

<sup>20)</sup> De Adviesraad Kwaliteitsborging HWBP-2 (2014) adviseert dijkversterking als een ruimtelijke ontwerpopgave te zien; uitwerking en uitvoering van zowel een waterveiligheidsopgave als een ruimtelijke opgave is mogelijk. Ontwerpend onderzoeken is daartoe volgens de Adviesraad Kwaliteitsborging HWBP-2 zeer geschikt.

## Twynstra Gudde

- maximaliseer met auditprogramma's het lerend vermogen bij het maken van plannen en de uitvoering van projecten
- verbeter de kwaliteit van het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 door te focussen op wederzijdse helderheid over het doel van contactmomenten, de ondubbelzinnige vastlegging van afspraken, verbetering van financiële ramingen en beheersing van de planning.

Tot slot is er de *Rapportage synergieonderzoek Ruimte voor de Rivier en Hoogwaterbeschermingsprogramma* (AT Osborne, 2012). Aan de hand van een analyse van overeenkomsten en verschillen tussen de beide grote waterveiligheidsprogramma's zijn mogelijkheden voor meer synergie benoemd. Twee van de synergieopties met als eindoordeel 'doen', zijn:

- gemeenschappelijke kennisuitwisseling
- gemeenschappelijke communicatiestrategie en -instrumenten.

Met betrekking tot de laatste synergieoptie is de conclusie in een verdiepende analyse van overeenkomsten en verschillen dat werken aan een goed imago door bijvoorbeeld het vieren van successen en meer herkenbaarheid van de waterbeheerders gemeenschappelijke doelen kunnen zijn. 'Het zal de buitenwacht namelijk maar beperkt interesseren welk programma wat realiseert. Dat het gebeurt en door goede samenwerking is belangrijker' (AT Osborne, 2012: 35).

Andere synergieopties hebben betrekking op sturing (gemeenschappelijk project dashboard, gemeenschappelijke basis plan van aanpak realisatiefase), beheersing (uniformiteit in risicomanagement) en verantwoording (gelijkschakelen van kwartaal- en halfjaargesprekken).

### Maaswerken

Voor Maaswerken is een evaluatie uitgevoerd, de *Evaluatie van het project RVG-kaden* (Play-Time, 2012). De kaden in Roermond, Venlo, Gennep en Mook en Middelaar zijn aangelegd op plekken waar rivierverruiming niet mogelijk was. Rijkswaterstaat Maaswerken voerde het project uit, de waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. De aanleg van de RVG-kaden wordt in de evaluatie getypeerd als een succesvol en moeilijk project.

Een van de conclusies is dat snelle resultaten in de uitvoering een project op gang helpen. Door te kiezen voor een opdeling van het project in clusters konden zaken op gepakt worden die al relatief eenvoudig gerealiseerd konden worden. Daardoor ontstond nieuw elan bij betrokkenen. Een andere conclusie is dat zorgvuldig omgevingsmanagement bijdraagt aan succes. Succesfactoren waren:

- nut en noodzaak stond niet ter discussie
- maatwerk
- proactieve benadering van de omgeving (inclusief medeoverheden)
- consequent nakomen van afspraken.

Wat betreft de benadering van de omgeving zijn de conclusies om vooraf een afweging te maken over de voor- en nadelen van het verzekeren van bouwschades (omgeving werd geconfronteerd met stroeve verzekeringsprocedures), rekening te houden met de verschillende rollen en manieren van werken van betrokken partijen (balans tussen vertrouwen en formalisme) en te zorgen voor een goede communicatie tussen (veranderend) beleid en uitvoering.

Andere conclusies hebben betrekking op de projectbeheersing (project- en scopemanagement, maar ook waarborgen van afstemming en afspraken) en ontwerp- en toetsingsaspecten (informatie, doorwerking overstroombaarheidseis, kabels en leidingen, toetsingseisen demontabele keringen). Een van de conclusies is ook om de contractvorm te laten volgen op de aard van een project. Omdat de uitvoering van het project om veel maatwerk en nauwe samenwerking tussen opdrachtgever, aannemer en de omgeving vroeg, is voor de aanleg van de RVG-kaden gekozen voor een bouwteamcontract.

## Ruimte voor de Rivier

Voor Ruimte voor de Rivier zijn meerdere evaluaties uitgevoerd. Er is zowel een evaluatie naar de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier als een tussenevaluatie en driekwart evaluatie van de PKB Ruimte voor de Rivier<sup>21</sup>). De *Procesevaluatie totstandkoming PKB Ruimte voor de Rivier* (Berenschot, 2007) schetst de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier als een complexe opgave. Dat betrokkenen het proces van de totstandkoming van de PKB Ruimte voor de Rivier toch zo goed hebben ervaren en waarderen, heeft te maken met aan aantal intelligente constructies waarmee de complexiteit hanteerbaar is gemaakt en de belangrijkste risico's zijn gemitigeerd. De succesfactoren zijn:

- vervaechting centraal – decentraal, die uiteindelijk heeft geresulteerd in een breed gedragen besluitvorming
- rek en ruimte binnen kaders, waarvan de Blokkendoos met daarin ruim 600 potentiële maatregelen een voorbeeld is
- decentrale koppelingen
- spelen met tijd en flexibiliteit
- druk achter de hand (terugvaloptie; nul-alternatief van dijkversterking)
- rol van de politiek (politiek-bestuurlijk commitment).

Voor de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst kunnen de lessen worden samengevat onder de noemer: op het juiste moment inzetten van intelligente arrangementen. 'In een proces waarin Rijk en regio nauw met elkaar moeten samenwerken moet op een intelligente manier gezorgd worden voor vervaechting van centrale en decentrale belangen waardoor gemeenschappelijke besluitvorming tot stand kan komen' (Berenschot, 2007: 52).

Het doel van de *Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier* (Erasmus Universiteit Rotterdam e.a., 2011) is om lessen te trekken uit de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier tot dan toe. De dubbeldoelstelling draagt er tot dan toe aan bij dat voortgang kan worden geboekt en het beoogde partnerschap tussen centrale opdrachtgever en decentrale uitvoerder is verwezenlijkt. Aanbevelingen zijn onder meer:

- bezie de dubbeldoelstelling niet vanuit een eenzijdig perspectief
- blijf profiteren van de programmatische netwerkvorming (community) en etaleer dit ook naar buiten
- richt de aandacht op het borgen dat de kwaliteit die is afgesproken ook wordt gerealiseerd (aandacht voor faseovergangen)
- koppel budgetten in de relatie Rijk en regio intelligent.

De  $\frac{3}{4}$  evaluatie *Ruimte voor de Rivier* (Andersson Elffers Felix, 2013) heeft vooral betrekking op beheersing. De lessen hebben naast beheersing (scopemanagement, planning als middel en reëel budget) onder meer betrekking op:

- geef medeoverheden ruimte om zelf de ruimtelijke kwaliteit te bepalen ('Dat heeft wellicht tot enige vertraging ten opzichte van de aanvankelijke planning geleid, maar tegelijkertijd tot veel draagvlak' (Andersson Elffers Felix, 2013: 37))
- sturen op een riviertak geeft meer flexibiliteit dan het sturen op afzonderlijke projecten
- overweeg wat voor type organisatie er van de kant van Rijkswaterstaat nodig is ('Voor programma's die gebaseerd zijn op cofinanciering en co-creëren passen minder dirigistische en qua personele bezetting lichtere organisatievormen' (Andersson Elffers Felix, 2013: 38))
- door branding treedt er een grote mate van identificatie met een programma op.

---

<sup>21</sup>) Ook is er *Verbinden en Versterken*, een procesevaluatie naar de samenwerking intern het ministerie van Verkeer en Waterstaat na de PKB Ruimte voor de Rivier (Teeuwen, 2010).

Daarnaast zijn er twee evaluaties die zich in het bijzonder richten op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Uit de *Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier* (Ecorys, 2011) blijkt dat ruimtelijke kwaliteit vooral op het niveau van plek en dwarsprofiel uit de verf komt; de decentrale aanpak heeft goed gewerkt. Ruimtelijke kwaliteit op het niveau van riviertak vraagt meer centrale regie. De lessen hebben onder meer betrekking op:

- een integrale aanpak van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit; niet alleen de dubbeldoelstelling moet bij de start worden vastgelegd, ook de integrale aanpak moet worden geëxpliciteerd (zoeken naar synergie). De inzet om een initiatiefnemer passend bij de aard van de maatregel te vinden heeft goed gewerkt en een integrale aanpak blijkt tot kostenbewuste ontwerpen te leiden
- de totstandkoming van ontwerpen; gevoel voor een integrale aanpak blijkt bepalend voor een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteitskaders fungeren als rode draad voor ontwerpen. Extra aandacht is nodig voor de afstemming van besluitvorming door het Rijk en door medeoverheden, evenals voor innovatieve contractvormen (verschuiven ontwerpfunctie)
- de betrokkenheid van de omgeving; participatie moet strategisch en gedoseerd worden ingezet, verwachtingenmanagement is essentieel (meeweten, meedenken, meewerken, meebeslissen). Een kleine groep van direct belanghebbenden mag geen onevenredig grote invloed krijgen ten koste van meer algemene belangen.

In de evaluatie *Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier* (Alterra Wageningen UR, 2015) is voor de waterveiligheidsprogramma's van de toekomst de belangrijkste les 'om in een vroege fase van een project kansen voor win-winsituaties voor natuur en water in beeld te krijgen. Daarbij is het cruciaal dat in het project de dubbeldoelstelling natuurrealisatie en waterveiligheid expliciet benoemd wordt' (Alterra Wageningen UR, 2015: 8)<sup>22</sup>).

---

<sup>22</sup>) In de evaluatie *Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier* zijn acht sleutelfactoren geïdentificeerd die van belang zijn voor het realiseren van natuur in projecten: ambities vastleggen, borging en toetsing, draagvlak en natuurbeeld (*ambitie*), natuurbehoud versus natuurpotentie, natte Kaderrichtlijn Water en droge Natura 2000 natuur (*voldoen aan de wet*), sturen in aanbestedingstraject, beheer kan het verschil maken of breken, en monitoring: leer van wat je hebt gedaan en borg de doelen (*daadkracht*) (Alterra Wageningen UR, 2015).