

## **De waterkering: flexibel gebruik in de ruimte**

Handvatten voor toepassing in de praktijk



# **De waterkering: flexibel gebruik in de ruimte**

**Handvatten voor toepassing in de praktijk**

ir. drs. E. Tromp  
H.J. van den Berg MSc  
ir. J.L. Rengers  
ir. E.H.A.M. Pelders MCD  
mr. R.S.J. Schull

1207938-008

**Titel**

De waterkering: flexibel gebruik in de ruimte

<b>Opdrachtgever</b>	<b>Project</b>	<b>Kenmerk</b>	<b>Pagina's</b>
Corporate Innovatieprogramma Rijkswaterstaat	1207938-008	1207938-008-VEB-0006- jvm	61

**Trefwoorden**

Waterveiligheid, gebiedsontwikkeling, meervoudig ruimtegebruik, Multifunctionele waterkeringen, flexibel gebruik

**Samenvatting**

Het Corporate Innovatieprogramma van Rijkswaterstaat levert een bijdrage aan de waterveiligheid van Nederland. Waterveiligheid is een continue opgave waaraan Nederland werkt. Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn de hoofdrolspelers in het uitvoeren van maatregelen voor hoogwaterbescherming en waterveiligheid. Daarbij lopen zij soms tegen de grenzen aan van een effectieve, doelmatige aanpak. Nederland is dichtbevolkt en dichtbebouwd waardoor de samenleving steeds vaker te maken krijgt met de ingrepen voor de waterveiligheid. De kosten om maatregelen uit te voeren nemen toe, tegelijkertijd staan beschikbare middelen om te investeren onder druk.

Integraliteit in dijkversterking blijkt in de praktijk geen eenvoudige opgave doordat processen niet eenvoudig zijn te combineren en besluitvorming in de publieke (nationaal versus lokaal) en publieke-private omgeving opgehangen lijkt aan te sturende (juridische) kaders, complexe organisatievormen (programma's, projecten) en een risicomijdende houding.

Vernieuwingen in de aanpak van hoogwaterbescherming zijn dus nodig. Eén van de aandachtsgebieden hierin betreft de verbetering/versterking van waterkeringen in samenhang met andere gebiedsopgaven. Om te kunnen anticiperen op een effectieve en doelmatige uitvoering van maatregelen voor hoogwaterbescherming, in samenhang met andere ruimtelijke opgaven en ontwikkelingen, is meer kennis nodig of we alle instrumenten voor handen hebben dan wel benutten.

De behoefte bestaat aan meer inzicht in mogelijkheden van een integrale en flexibele aanpak van dijkversterking in zowel tijd als ruimte. In 2012 is een theoretische en praktische verkenning verricht naar de mogelijkheden om ruimtelijke opgaven te combineren met waterveiligheidsopgaven. Hieruit is het concept van synchroniseren en anticiperen op ruimtelijke opgaven voortgekomen. Dit jaar is gewerkt aan (bestuurlijke) verankering, op basis van toepassing bij twee cases (bij Waterschap Rivierenland en Gemeente Zwolle / Waterschap Groot-Salland).

Uit dit onderzoek blijkt dat er gewerkt moet worden aan een groter bewustzijn van actoren op het gebied van kansen voor dijkversterking in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling. Daarvoor is een proactieve houding noodzakelijk voor toepassing van het concept van synchroniseren en anticiperen in beleid en vroege planfasen van projecten. Dit betekent dat het draagvlak/ eigenaarschap van het concept vergroot moet worden in de praktijkomgeving en dat de kansrijkheid op succesvolle toepassing moet groeien door een verdere aansluiting op de praktijk. Hiertoe is een aantal interviews gehouden met vertegenwoordigers van waterschappen, gemeenten en provincies.




**Titel**

De waterkering: flexibel gebruik in de ruimte

<b>Opdrachtgever</b>	<b>Project</b>	<b>Kenmerk</b>	<b>Pagina's</b>
Corporate Innovatieprogramma Rijkswaterstaat	1207938-008	1207938-008-VEB-0006- jvm	61

Reflecterend op de resultaten wordt een oproep gedaan aan de waterschappen en gemeenten: ga *actief* samen aan de slag met waterkeringen in een ruimtelijk perspectief. Toon de *wil* en de *durf* om meer te doen met waterkeringen, zonder daarbij eigen belangen uit het oog te verliezen. Met afgestemde belangen is meerwaarde te bereiken, mits deze afstemming vroegtijdig of, beter nog, continu plaatsvindt.

Dit project maakt deel uit van het onderdeel Innovatieve Dijktechnologie van het Cluster Water van het Corporate Innovatie Programma en is vanuit Rijkswaterstaat begeleid door Koos Saathof.

Versie	Datum	Auteur	Paraaf	Review	Paraaf	Goedkeuring	Paraaf
1	dec. 2013	H.J. van den Berg MSc. MA ir. J.L. Rengers (AT Osborne)		ir.drs. E. Tromp		dr.ir. L.L.F. Janssen	
		ir. E.H.A.M. Pelders MCD (AT Osborne)					
		mr. R.S.J. Schull (AT Osborne)					
		C. van der Zee					
2	feb. 2013	H.J. van den Berg MSc. MA ir. J.L. Rengers (AT Osborne)		ir. drs. E. Tromp		dr.ir. L.L.F. Janssen	
		ir. E.H.A.M. Pelders MCD (AT Osborne)					
		mr. R.S.J. Schull (AT Osborne)					
		C. van der Zee					

**Status**

definitief

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Introductie</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling	1
1.3	Werkwijze	2
1.4	Leeswijzer	3
<b>2</b>	<b>Aanleiding en theoretisch concept</b>	<b>5</b>
2.1	Aanleiding	5
2.2	Ontwikkelde methodiek in een notendop	5
2.3	Bevindingen uit de praktijk	8
2.4	Concluderend	9
<b>3</b>	<b>Verdiepend onderzoek</b>	<b>9</b>
3.1	Inleiding	9
3.2	Wet- en regelgeving: de omgevingswet	10
3.2.1	Vertretpunt wet- en regelgeving	11
3.2.2	Recente ontwikkelingen	12
3.2.3	Toepassing Omgevingswet op arrangementen voor flexibel gebruik van waterkeringen	15
3.3	Samenwerkingsvormen	17
3.3.1	Vertretpunt	17
3.3.2	Verdieping	19
3.3.3	Praktijkvoorbeelden	23
3.4	Mogelijke implicaties van nieuwe normering waterveiligheid	26
3.4.1	Inleiding	26
3.4.2	Wat is de nieuwe normering?	26
3.4.3	Wat voor invloed heeft de nieuwe normering?	28
3.4.4	Welke kansen en onzekerheden t.a.v. flexibel gebruik van de waterkering?	30
<b>4</b>	<b>Praktijkonderzoek door casussen</b>	<b>33</b>
4.1	Dijkversterking Kinderdijk-Schoonhovenseveer (Waterschap Rivierenland)	33
4.1.1	Huidig beleid van Waterschap Rivierenland	34
4.1.2	Kansen voor flexibel gebruik van een waterkering	35
4.1.3	Meekoppelkansen: anticiperen en synchroniseren in het project KIS	37
4.1.4	Reflectie op de meekoppelkansen	40
4.1.5	Algemene bevindingen rondom de casus KIS	45
4.2	Casus IJsselvecht Delta	47
4.2.1	Een bijzondere delta	47
4.2.2	Urgenties en opgaven van het gebied	48
4.2.3	Samenwerking	48
4.2.4	Aanpak en resultaat	50
4.2.5	Toekomst en methodiek	54
4.2.6	Reflectie	54
4.2.7	Samenvatting successen en leerlessen	55
<b>5</b>	<b>Reflectie</b>	<b>57</b>

<b>Referenties</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage(n)</b>	
<b>A Achtergrondinformatie ‘nieuwe normering’</b>	<b>A-1</b>
<b>B Verslaglegging Workshop flexibel gebruik van een waterkering: casus KIS</b>	<b>B-1</b>
B.1 Inleiding	B-1
B.2 Doel	B-1
B.3 Introductie casus KIS	B-1
B.4 Theorie synchroniseren en anticiperen	B-3
B.5 Reflectie op casus KIS	B-5
B.6 De Omgevingswet	B-8
B.7 Conclusie	B-9
<b>C Overzicht interviews casus KIS – Waterschap Rivierenland en gemeente Molenwaard</b>	<b>C-1</b>

# 1 Introductie

## 1.1 Aanleiding

Het Corporate Innovatieprogramma van Rijkswaterstaat levert een bijdrage aan de waterveiligheid van Nederland. Waterveiligheid is een continue opgave waaraan Nederland werkt. Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn de hoofdrolspelers in het uitvoeren van maatregelen voor hoogwaterbescherming en waterveiligheid. Daarbij lopen zij soms tegen de grenzen aan van een effectieve, doelmatige aanpak. Nederland is dichtbevolkt en dichtbebouwd waardoor de samenleving steeds vaker te maken krijgt met de ingrepen voor de waterveiligheid. De kosten om maatregelen uit te voeren nemen toe, tegelijkertijd staan beschikbare middelen om te investeren onder druk.

Integraliteit in dijkversterking blijkt in de praktijk geen eenvoudige opgave doordat processen niet eenvoudig zijn te combineren en besluitvorming in de publieke (nationaal versus lokaal) en publieke-private omgeving opgehangen lijkt aan te sturende (juridische) kaders, complexe organisatievormen (programma's, projecten) en een risicomijdende houding.

Vernieuwingen in de aanpak van hoogwaterbescherming zijn dus nodig. Eén van de aandachtsgebieden hierin betreft de verbetering/versterking van waterkeringen in samenhang met andere gebiedsopgaven. Om te kunnen anticiperen op een effectieve en doelmatige uitvoering van maatregelen voor hoogwaterbescherming, in samenhang met andere ruimtelijke opgaven en ontwikkelingen, is meer kennis nodig of we alle instrumenten voorhanden hebben dan wel benutten.

De behoefte bestaat aan meer inzicht in mogelijkheden van een integrale en flexibele aanpak van dijkversterking in zowel tijd als ruimte. In 2012 is een theoretische en praktische verkenning naar de mogelijkheden om ruimtelijke opgave te combineren met waterveiligheidsopgaven uitgevoerd. Het concept van synchroniseren en anticiperen op ruimtelijke opgaven heeft meerwaarde om het maatschappelijke rendement van investeringen in de waterveiligheid in Nederland te vergroten. Het concept heeft echter een theoretisch karakter. Dit betekent dat gewerkt moet worden aan (bestuurlijke) verankering, aan nieuwe praktijkcasussen en het verrijken van de methodiek met specifieke aandachtspunten uit de (beleids)omgeving van waterkeringen. Er moet gewerkt worden aan een groter bewustzijn van betrokkenen over kansen van dijkversterking in samenhang met ruimtelijke ontwikkeling. Hierdoor moet een proactieve houding ontstaan voor toepassing van het concept in beleid en vroege planfasen van projecten. Dit betekent dat het draagvlak voor het concept moet groeien in de praktijkomgeving en dat de kansrijkheid op succesvolle toepassing moet groeien door een verdere aansluiting op de praktijk.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van voorliggend onderzoek is het verdiepen en verrijken van het theoretische concept tot een toepasbare methodiek. Hiertoe worden de volgende onderdelen nader onderzocht:

- Onderzoeken wat de bestuurlijke mogelijkheden zijn voor flexibel gebruik van een waterkering. Dit betekent ook dat gestreefd moet worden naar een verdere **verankering** van het concept in de beleids- en praktijkomgeving. Deltaprogramma en nHWBP dienen hiervoor beïnvloed te worden.

- Tevens dient de praktijk te worden gestimuleerd om het gedachtegoed tot zich te nemen en hiermee in projecten en onderzoeken aan de slag te gaan. Dit betekent actie op bewustwording om bewustzijn te laten groeien.
- Daarnaast dient het concept te worden uitgediept en verrijkt, mede gericht op praktijktoepassing. Het gaat daarbij om aandachtspunten op financieel, organisatorisch en juridisch vlak en mogelijke effecten van de beleidswijziging naar de overstromingskans.

### 1.3 Werkwijze

De activiteiten zijn in te delen in drie hoofdonderwerpen, te weten vooronderzoek, praktijkonderzoek en informatiedeling.



Figuur 1.1 Overzicht van activiteiten

Het vooronderzoek heeft als doel actuele onderwerpen die van invloed zijn op het flexibel gebruik van waterkeringen nader te verkennen zodat informatie beschikbaar komt waarmee de praktijktoepassing van de methodiek wordt vergroot dan wel afhankelijkheden worden benoemd. Hier wordt dieper gekeken naar de wet- en regelgeving (invloed van Omgevingswet e.d.), overgang op nieuwe normering en kansen en belemmeringen op het gebied van organisatie en samenwerking.

Praktijkonderzoek: Casussen kunnen veel inzichten opleveren in de praktijktoepassing van de methodiek en tegelijkertijd zorgen voor een toename van het draagvlak voor de methodiek (vlaggendragers creëren). We opteren om twee casussen te behandelen met een eigen karakter en problematiek. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om vanuit verschillend perspectief naar de methodiek te kijken, wat verrijkend werkt.

In het kader van het raamwerk breder toepasbaar maken is *informatiedeling* een essentieel onderdeel.



#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch concept van anticiperen en synchroniseren kort samengevat. Hoofdstuk 3 gaat in op de kansen en belemmeringen rondom een drietal thema's. Vervolgens worden twee casussen in hoofdstuk 4 nader toegelicht en naast de methodiek gelegd. Tot slot volgt in hoofdstuk 5 onze reflectie op de toepassing van het concept op de praktijk en de leerervaringen daarvan.



## 2 Aanleiding en theoretisch concept

### 2.1 Aanleiding

Bij diverse stakeholders bestaat de wens om de mogelijkheden van een integrale en flexibele aanpak van dijkversterking in zowel tijd als ruimte nader te verkennen. Dijkversterkingen hebben vaak een (grote) impact op de omgeving, met name gedurende de uitvoering. Het introduceert ook onzekerheid: de verkoopbaarheid van een woning kan onder druk komen te staan, een hogere en bredere dijk kan uitzicht en gebruik van de omgeving belemmeren. Het introduceert ook kansen. De ruimtelijke kwaliteit kan worden verbeterd en gebiedsopgaven kunnen versneld worden aangepakt.

Een bebouwde dijk maakt een dijkversterking een complexe opgave. Natuurlijk bestaan er allerlei technische hoogstandjes waardoor er veel mogelijk is zonder huizen te slopen. Maar hierdoor komen de panden steeds dieper in de dijk te staan. Op de lange termijn is dit geen toekomst robuuste oplossing. Een wezenlijke vraag is of het mogelijk is om flexibel om en rondom de dijk te bouwen, zodat in geval van een dijkversterking met relatief simpele maatregelen deze opgave gerealiseerd kan worden dijkversterking. Bijvoorbeeld door toepassing van bewezen technieken als het opvijzelen van woningen. In Papendrecht liggen al woningen die opvijzelbaar zijn.



Figuur 2.1 Opvijzelbare dijkwoningen, Visschersbuurt, Papendrecht

### 2.2 Ontwikkelde methodiek in een notendop

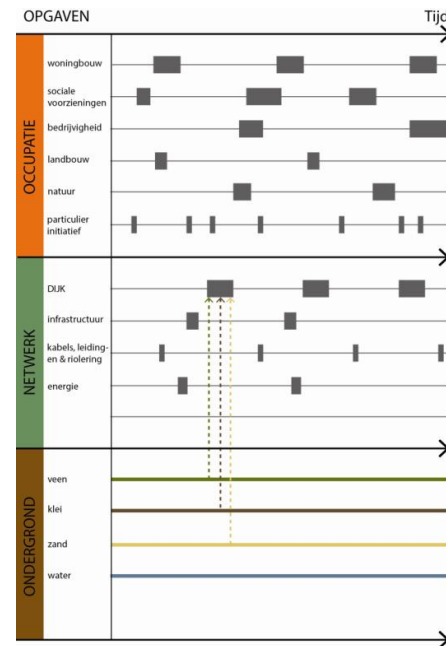
In 2012 is een onderzoeksrapport (Deltares/AT Osborne, 2012) opgesteld op basis van een theoretische en praktische verkenning naar de mogelijkheden. Dit rapport presenteert uitkomsten van de verkenning. Op basis van het onderzoek wordt een aanpak voorgesteld om koppelkansen te creëren in het gebied rondom de waterkering door de perspectieven tijd en ruimte nadrukkelijk mee te nemen.

De twee perspectieven *tijd* en *ruimte* zijn belangrijke dimensies wanneer opgaven op, bij of in waterkeringen moeten worden gerealiseerd. Vanuit een flexibele benadering, als basis voor een meer geïntegreerde benadering van waterkeringen en ruimtelijke ontwikkelingen, worden ze zelfs leidend.

Waterkeringen kennen voor het domein ruimte een relatief laag verander/ontwikkeltempo. Waterkeringen werden tot voor kort aangelegd met een levensduur van 50 tot 100 jaar. Recent zijn er vraagtekens gesteld bij deze lange planperiode. De (weg)infrastructuur kent veel kortere termijnen. Bebouwing kent levensduur rond de 30-50 jaar, maar wensen voor verbouw, nieuwbouw, herbouw en uitbouw zijn altijd aanwezig. Vanuit cultuurhistorie staan sommige panden ook veel langer.

In de ontwikkelde methodiek is gekozen voor de lagenbenadering. Het is een analyse- en communicatiemiddel om inzichtelijk te maken hoe de fysieke ruimte is opgebouwd en welke thema's (opgaven) relevant zijn. De lagenbenadering (VROM, 2008) onderscheidt drie lagen: ondergrond, netwerk en occupatie.

Het schema in Figuur 2.2 laat zien dat in de tijd ontwikkelingen zich voordoen op vooral de occupatielaag en de netwerklaag. De ondergrond is ook weergegeven omdat het type ondergrond van invloed zal zijn op de (frequentie van de) dijkversterkingsopgave: een dijk op veengrond zal eerder aan versterking toe zijn dan een op zandgrond. Maar ook de ontwikkelingen op de andere twee lagen kennen verschillende frequenties. Het is mogelijk dat de aanpassingen aan de waterkering gelijk loopt met één of meerdere andere ontwikkelingen. Of het **tempo** daarbij gelijk is aan elkaar is een te beantwoorden vraag. Dit geldt ook voor de **ruimteschaal** waarop ontwikkelingen plaatsvinden.



Figuur 2.2 Tijd en ruimteschaal

Ontwikkelingen die niet gelijktijdig aan de orde zijn, kunnen dichtbij of verder weg in de tijd liggen. Zonder dat de ontwikkelingen zich ervan bewust zijn, kan sprake zijn van beïnvloeding, zowel negatief als positief, van andere functies en ontwikkelingen. Dit werkt twee kanten op vanuit het perspectief van de kering.

Om negatieve invloed op de kering te beperken of te vermijden gelden vaak allerlei stringente regels voor activiteiten die buiten de kerntaak van waterkeringen vallen. Vaak is dit vertaald in beleidsregels volgens het 'nee' of 'nee, tenzij' principe. Een verschuiving naar een 'ja, mits' principe zou echter meer ruimte bieden aan meekoppelkansen.

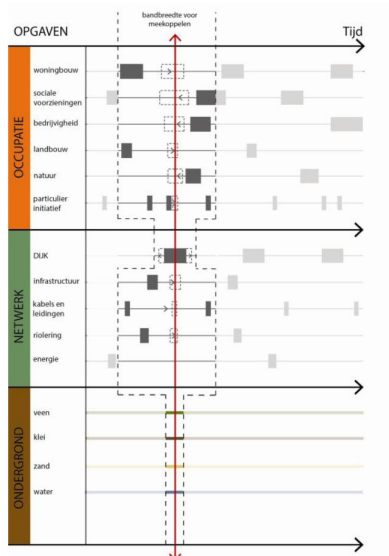
#### *Twee principes*

Uit het onderzoek volgt een benadering waarin twee principes de basis vormen van arrangementen om ontwikkelingen te beïnvloeden waarmee kansen worden benut of gecreëerd. Deze kansen hebben als doel maatschappelijk rendement, van zowel publieke als private investeringen, te vergroten. De principes zijn: *synchroniseren* en *anticiperen*.

#### *Synchroniseren (agenda's op elkaar afstemmen)*

Synchroniseren betekent dat die activiteiten/ontwikkelingen worden gebundeld die synchroon in de tijd lopen. Daarbij kan sprake zijn van een 'gewenste' synchronisatie waarbij ontwikkelingen worden versneld of vertraagd om deze op elkaar te laten aansluiten. In de praktijk betekent dit dat investeringen naar voren worden gehaald of enigszins vertraagd om daarmee meer voordeel te halen uit een gemeenschappelijke ontwikkeling. De agenda's

worden in dit geval op elkaar afgestemd. De flexibiliteit wordt in dit geval gevonden in de tijd en in de bereidheid tot investeren of de beschikbaarheid van een flexibel budget.



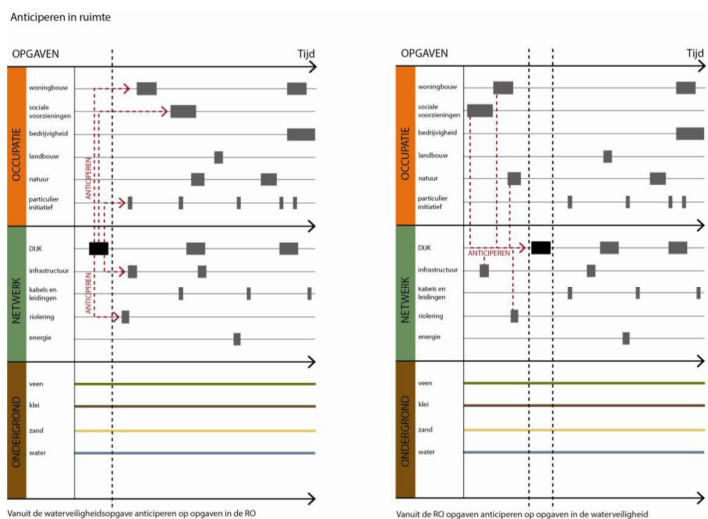
Figuur 2.3 Synchroniseren van ontwikkelingen

*Anticiperen (rekening houden met andere agenda's)*

Anticiperen is een mogelijkheid voor flexibiliteit waarbij juist de ruimte in beeld is. Sommige ontwikkelingen kunnen niet gesynchroniseerd worden omdat urgentie ontbreekt of de waterveiligheidsopgave te prangend is. Daarmee is het niet mogelijk een geïntegreerde investering mogelijk te maken.

Voorkomen kan worden dat hierdoor belemmeringen ontstaan voor toekomstige ontwikkelingen. Een ontwikkeling of activiteit in of naast de kering kan dusdanig worden uitgevoerd dat een ingreep aan de waterkering op termijn van één of meer decennia geen belemmeringen of minder belemmeringen ondervindt of juist sneller en eenvoudiger kan worden uitgevoerd. Eén van de grootste hobbels die men in dit geval tegenkomt is de beschikbaarheid van financiële middelen.

Voorwaarde om te kunnen anticiperen is kennis van elkaars opgave cq investeringsagenda, niet alleen op korte termijn maar ook op langere termijn. In de praktijk zijn publieke partijen onderling heel beperkt op de hoogte van elkaars agenda en komen private initiatieven vaak op het laatste moment boven water.



Figuur 2.4 Anticiperen op ontwikkelingen

Op basis van bovengenoemde principes zijn drie arrangementen onderscheiden in het onderzoek. Een belangrijk onderscheid in deze arrangementen volgt vanuit de vraag of de waterveiligheidsopgave en/of de ruimtelijke orderingsopgaven flexibel zijn in tijd en opgeschoven kunnen worden zodat ze met elkaar samenvallen. Zijn opgaven te synchroniseren waardoor deze tegelijkertijd aangepakt kunnen worden? Als dit zo is, is arrangement A van toepassing. Als dit niet het geval is, is het zaak om bij het aanpakken van een bepaalde opgave te anticiperen op mogelijke toekomstige opgaven. Hiervoor is arrangement B ontwikkeld.



### 2.3 Bevindingen uit de praktijk

De voorbeelden van de praktijk waarbij kering en een ruimtelijke opgave geïntegreerd aangepakt worden berusten voor een groot deel op herinrichtingsvraagstukken waarbij beide opgaven reeds in de bestaande situatie al tot elkaar veroordeeld zijn. Nieuwe ontwikkelingen die proactief op elkaar inspelen vragen om veel meer inzicht in elkaars agenda's en de bereidheid om samen te werken. Deze komen helaas minder vaak voor. Hoe komt dat?

Een belangrijke belemmering in de aanpak is de (gevoelde) urgentie van de aanpak van de waterveiligheidsopgave die beklemmend werkt in de zoektocht naar synergie. Bij sprake van grote urgentie rondom waterveiligheid is er weinig ruimte en flexibiliteit om te zoeken naar meekoppelkansen. De tijdschalen waarop ontwikkelingen plaatsvinden, lopen niet synchroon waardoor integratie tot complexe uitdagingen onmogelijk wordt. De factor 'ruimte' wordt

bepalend als de opgaven niet gelijktijdig plaatsvinden. Ruimte is de onderlegger voor alle partijen, dus samenwerking is vereist. Voor beide factoren zijn in de huidige cultuur en werkwijze verschillende motieven waardoor het koppelen van projecten niet vanzelfsprekend gaan.

Bij Waterschap Rivierenland is reeds bij verschillende projecten afgeweken van het bouwbeleid. Tot op heden is er nog geen formele vastlegging gemaakt van de mogelijke varianten om af te wijken van het huidige 'eigen' bouwbeleid. Het onderbouwd afwijken van het huidige bouwbeleid verdient nog wel verdere aandacht. Bij waterkeringen met een intensieve bestemming op of naast de waterkering zijn verschillende constructieve mogelijkheden om dijkversterkingen in de toekomst aan te pakken. Tevens kunnen er verschillende drivers zijn om bestuurlijk met andere (regionale) overheden en bedrijven samen te werken om koppelkansen te pakken. Waterschap Rivierenland gaf aan dat zij toegevoegde waarde zien in het gebruik van de arrangementen en onderliggende theorie. Een belangrijke uitkomst van de verkenning is dat de korte en langere termijn met elkaar in verband moeten worden gebracht om kansen te benutten. Door te werken met bijvoorbeeld een specifieke omgevingsvisie 'dijken' vanuit een integraal ruimtelijk perspectief is dit mogelijk. Om kansen te benutten is daarbij wel flexibiliteit nodig in het financiële en bestuurlijke stelsel. Tevens is onderzocht welke bouwtypologieën geschikt zijn voor flexibel gebruik en welke technische aandachtspunten er zijn rondom het multifunctioneel bestemmen van waterkeringen.

Tevens zijn de arrangementen toegepast op de (fictieve) casus Alblasterdam. Voor meer informatie over deze casus en de toepassing van de arrangementen hierop, zie het rapport van het voorgaande onderzoek: *Multifunctionele Waterkeringen, onderzoek naar de mogelijkheden voor flexibel gebruik van de waterkering* (Deltares/AT Osborne, 2012).

## 2.4 Concluderend

Een belangrijke conclusie van het onderzoek uit 2012 is de constatering dat het waardevol kan zijn om een omgevingsvisie 'dijken' op te stellen. Deze visie kan mede onder regie van het waterschap worden ontwikkeld ter ondersteuning van het eigen (bouw)beleid. Een toekomstgerichte visie van het waterschap op de dijken, bijvoorbeeld voor gebieden waar ontwikkelingen worden verwacht, kunnen uitnodigend werken voor omgevingspartijen. Hierdoor kan een flexibele benadering (synchroniseren en anticiperen) op gang worden gebracht zonder dat er een concrete opgave ligt. Dit is een vorm van uitnodigingsplanologie.

De ontwikkeling van een omgevingsvisie is interactief en open proces waarin een uitnodiging naar het alle omgevingspartijen het vertrekpunt is om een integrale benadering inhoud te geven. Mogelijkheden in het kader van het Deltaprogramma en startende uitvoeringsprogramma's als HWBP werden en worden daarbij gezien.

# 3 Verdiepend onderzoek

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk neemt een aantal onderwerpen in beschouwing ter verdieping en verrijking van de theorie flexibel gebruik van de waterkering. Synchroniseren en anticiperen in tijd en ruimte werkt door in veel beleidsdomeinen en vergt vaardigheden van de praktijkomgeving.

Verschillende beleidsdomeinen zijn volop in ontwikkeling. In het omgevingsrecht vindt een integratie plaats van regelgeving. Verschillende terreinen in het omgevingsrecht worden

verenigd in de omgevingswet. Ook waterregelgeving gaat op in deze wet. Paragraaf 3.2 geeft een nadere beschouwing van de ontwikkeling van de omgevingswet in relatie tot de theorie en methodiek van synchroniseren en anticiperen. Een blik met de juridische bril wordt aangereikt.

We zien, mede door het Bestuursakkoord water, een sterke neiging tot meer samenwerking binnen de gehele watersector. In de waterketen moet door samenwerking bijvoorbeeld een forse kostenbesparing worden bewerkstelligd om de publieke taak voor watermanagement duurzaam betaalbaar te houden. Samenwerking zien we ook tussen Rijk en waterschappen in het gemeenschappelijke programmadirectie HWBP. Rijkswaterstaat en waterschappen trekken gezamenlijk op. De ontwikkeling van kennis én kunde heeft daarbij nadrukkelijk de aandacht. In het verlengde hiervan zien we ook de uitdaging voor de praktische toepassing van de ontwikkelde methodiek. Samenwerking tussen waterbeheerder en andere omgevingspartijen is noodzaak om te komen tot een gesynchroniseerde of anticiperende aanpak. Paragraaf 3.3 gaat nader in op een aantal aspecten van samenwerking bij een toepassing van de methodiek waarbij een gesynchroniseerd of anticiperend (project)resultaat centraal staat.

Een grote uitdaging en opgave voor Nederland vormt een wijziging in het normenstelsel voor waterveiligheid. Het Deltaprogramma leidt tot een herziening van dit stelsel waarbij normen, wat betreft vorm en hoogte, gaan veranderen. De norm blijft in feite een getal dat is verbonden met een waterkering. Echter onder de motorkap van dit getal schuilt een geavanceerde afleiding. De methoden en technieken in deze afleiding werken door in het toets-, ontwerp- en verbeterproces voor waterkeringen. Daarmee is de relatie met de methodiek voor flexibel gebruik gelegd. Paragraaf 3.4 verwoordt de uitkomsten van een eerste verkenning wat deze relatie inhoudt en welke vraagtekens hiermee ontstaan.

### 3.2 Wet- en regelgeving: de omgevingswet

Flexibel gebruik van waterkeringen leidt tot verschillende juridische raakvlakken en mogelijk ook spanningen. De methodiek van synchroniseren en anticiperen betekent dat verschillende functies - naast waterkeren bijvoorbeeld ook recreatie, wonen en werken - verweven raken. De gewenste toevoeging van functies op of nabij een kering kan mogelijk worden gemaakt door toepassing van de instrumenten uit ons huidige wettelijke stelsel. In dit stelsel zijn 'ruimtelijke ordening' en 'water' twee gescheiden sporen.

Het huidige sectorale stelsel zal binnen enkele jaren sterk veranderen. De voorbereiding naar één integraal stelsel op basis van de Omgevingswet is momenteel in volle gang. Wat betekent deze overgang nu voor de methodiek die wordt voorgesteld? Wat verandert er voor de keringbeheerder en hoe kan hij zijn regels zo stellen dat taakuitvoering mogelijk is binnen een meer flexibele benadering. Daarover gaat het in de volgende paragraaf.

Niet alleen het denken over het gebruik van waterkeringen, maar ook de juridische instrumenten waarmee dat gebruik kan worden toegestaan zijn volop in beweging. Deze paragraaf moet dan ook worden gezien als een momentopname. Het denken over de regels en instrumenten voor een flexibele benadering van waterkeringen dient echter continu onze volle aandacht te hebben. Door nu open met elkaar te discussiëren over het (mogelijk maken van het) flexibel gebruik van keringen kan straks het 'adaptief deltamanagement'<sup>1</sup> ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht.

<sup>1</sup> Onder adaptief deltamanagement wordt verstaan: op een verstandige manier omgaan met onzekerheden door ver vooruit te kijken naar de opgaven die op lange termijn spelen. Adaptief deltamanagement is een van de pijlers onder het Deltaprogramma.



### 3.2.1 Vertrekpunt wet- en regelgeving

#### *Spoor 1: Ruimtelijke ordening*

Alle gemeenten in Nederland dienen voor het gehele grondgebied een of meer bestemmingsplannen vast te stellen. Dit volgt uit artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Een bestemmingsplan bepaalt wat er in een gemeente met de ruimte mag gebeuren. In het plan worden de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden vastgelegd en tevens wordt voor elke bestemming aangegeven of en hoe er gebouwd mag worden. Ook water en waterkeringen dienen als zodanig in een bestemmingsplan te worden vastgelegd.<sup>2</sup> Wanneer de wens bestaat een waterkering te wijzigen - tot buiten de hiervoor bestemde gronden - dient hiervoor het bestemmingsplan aangepast te worden.

Daarnaast zijn de gemeenten en provincies op grond van de Wet ruimtelijke ordening verplicht een structuurvisie vast te stellen (art. 2.1 en 2.2 Wro). De structuurvisie is een strategisch plan waarin de hoofdzaken van het door de gemeente dan wel provincie te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd. In een structuurvisie kan een (middel)lange termijn visie worden gegeven over het gebruik van gronden op of nabij een waterkering.

#### *Spoor 2: Water(veiligheid)*

De instrumenten waarmee de waterbeheerders (Rijk en waterschappen) activiteiten of projecten in, op of nabij waterkeringen kunnen vergunnen zijn te vinden in de Waterwet (hierna: Wtw). Het gaat meer specifiek om de instrumenten 'projectplan' en 'watervergunning'.

Voor de aanleg of wijziging van een waterkering door of vanwege de beheerder is een projectplan vereist (art. 5.4, lid 1, Wtw). Deze verplichting geldt overigens alleen als door de werkzaamheden een wijziging wordt aangebracht in de normatieve toestand (richting, vorm, afmeting of constructie) van de kering, zoals vastgelegd in de legger. Voor onderhoud of herstelwerkzaamheden is geen projectplan nodig. Ook kan de aanleg of wijziging van een waterkering plaatsvinden door middel van een tracébesluit of inpassingsplan van het Rijk. In dergelijke gevallen - het gaat hier in de regel om majeure werken van nationaal belang - is de projectplanplicht niet van toepassing (art. 5.4, lid 6, Wtw).

Voor een spoedige en eenvoudige besluitvorming over de aanleg en wijziging van waterstaatswerken kent de Waterwet de projectprocedure (art. 5.5 tot en met 5.14 Wtw). Deze procedure is niet van toepassing op alle projectplannen; alleen die plannen die betrekking hebben op primaire keringen. Ook kan de provincie de projectprocedure bij verordening van toepassing verklaren op projectplannen voor andere dan primaire keringen en op andere werken van bovenlokale betekenis die met spoed op een gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht. Indien de projectprocedure wordt toegepast dient het projectplan goedgekeurd te worden door gedeputeerde staten (art. 5.7, lid 1 Wtw).

In het geval derden (particulieren, bedrijven, andere overheden) een kering of een daartoe behorende beschermingszone willen gebruiken, anders dan in overeenstemming met de functie, is daarvoor een watervergunning nodig, zeker in die gevallen dat door het gebruik de (normatieve toestand van de) kering wordt gewijzigd (art. 6.5, onder c Wtw). Zo kan de ontwikkelaar van een woningbouwproject, waarvoor het noodzakelijk is dat een kering wordt

---

<sup>2</sup> De verplichting tot het vastleggen van een primaire waterkering met bijbehorende beschermingszones is neergelegd in artikel 2.3.3 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

verlegd, een watervergunning voor de gehele activiteit aanvragen (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2012).

Een projectplan of een watervergunning heeft geen directe doorwerking in een bestemmingsplan. Dit betekent dat - indien nodig - het bestemmingsplan in overeenstemming moet worden gebracht met het projectplan of de watervergunning. Door de procedures voor het (ontwerp-)projectplan en het (ontwerp-)bestemmingsplan gelijk op te laten lopen worden de mogelijkheden voor inhoudelijke synchronisatie vergroot. Ook is hiermee voor belanghebbenden duidelijker met welke besluiten het project mogelijk wordt gemaakt.

### 3.2.2 Recente ontwikkelingen

#### *Omgevingswet*

Op dit moment wordt binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu hard gewerkt aan de nieuwe Omgevingswet. Eén van de doelstellingen van de nieuwe wet is het vergroten van de samenhang tussen de verschillende plannen en activiteiten voor ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur. Hiertoe wordt een verregaande integratie beoogd van de sectorale wettelijke stelsels, waaronder de Wet ruimtelijk ordening en de Waterwet. Ook wordt met de wet beoogd de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten en de besluitvorming over projecten in de leefomgeving te versnellen en te verbeteren.

In maart 2013 is de toetsversie van de Omgevingswet opgeleverd. Deze toetsversie geeft inzicht in de structuur en instrumenten van de nieuwe wet, maar maakt ook duidelijk dat de uitwerking van een groot aantal onderwerpen (zoals de uitwerking van de vergunningplicht, de aanwijzing van het bevoegd gezag, inhoudelijke normen en instructieregels voor bestuurlijk handelen) bij algemene maatregel van bestuur (hierna AMvB) of ministeriële regeling zal geschieden.

In de zomer van 2013 is het wetsvoorstel aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Na het uitbrengen van advies van de Raad van State over het wetsvoorstel en de verwerking hiervan, zal het wetsvoorstel begin 2014 naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De inwerkingtreding van de Omgevingswet en bijbehorende (uitvoerings)regelgeving is voorzien in 2018 (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2013).

De Omgevingswet gaat uit van zes hoofdinstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, de algemene regels van lokale overheden, de algemene regels van het Rijk, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. In het onderstaande worden deze instrumenten kort toegelicht.

#### *Omgevingsvisie*

De omgevingsvisie is een strategisch plan waarin de keuzes in de fysieke leefomgeving in samenhang worden beschreven. De omgevingsvisie komt in de plaats van vijf huidige sectorale plannen, waaronder de structuurvisie uit de Wet ruimtelijke ordening en het waterplan uit de Waterwet. In de conceptwettekst is vastgelegd dat Rijk en provincies elk één gebiedsdekkende omgevingsvisie vaststellen. Voor de gemeenten is de omgevingsvisie facultatief.

#### *Programma*

Een programma wordt opgesteld voor de onderdelen van de leefomgeving waar actieve overheidsinzet is vereist om normen te halen. In het programma worden de beleidsvoornemens en maatregelen opgenomen zoals die nu voorkomen in

uitvoeringsparagrafen van strategische plannen, structuurvisies voor aspecten of deelgebieden en in plannen en programma's die volgen uit Europees recht. In het kader van het flexibel gebruik van waterkeringen zal het instrument 'programma' een beperkte rol spelen.

#### *Algemene regels van lokale overheden*

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dat bevordert de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving. Voor de gemeenten is dat het gemeentelijk omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de provinciale omgevingsverordening. Het gemeentelijk omgevingsplan kan gezien worden als de opvolger van het bestemmingsplan. Elke gemeente maakt onder de Omgevingswet één gebiedsdekkend omgevingsplan. In dit plan komen naast regels over bouwen en het gebruik van gronden ook de regels die nu in bijvoorbeeld de algemene plaatselijke verordening en de monumentenverordening zijn te vinden. Het omgevingsplan zal duidelijk maken welke activiteiten waar zijn toegestaan.

De waterschapsverordening is de opvolger van de Keur. Ook eventuele andere, naast de Keur, bestaande verordeningen zullen samengevoegd worden in de waterschapsverordening. Voor de provincies geldt hetzelfde. Alle bestaande provinciale verordeningen die gaan over de leefomgeving komen terecht in de provinciale omgevingsverordening.

Voor de algemene regels gaat de Omgevingswet ervan uit, dat het gebruik van gelijkwaardige alternatieven altijd mogelijk moet zijn (het gelijkwaardigheidsbeginsel). Het opstellen van regels in de vorm van doelvoorschriften heeft de voorkeur, zodat niet de regel maar het te bereiken doel voorop staat. Dit geeft ruimte aan de uitvoeringspraktijk om via de best beschikbare technieken of een alternatief maatregelenpakket invulling te geven aan beoogde doelen.

*Kans*

In de waterschapsverordening kunnen regels worden opgenomen met het oog op het mogelijk maken van ontwikkelingen waardoor keringen flexibel kunnen worden gebruikt. Voor bijvoorbeeld het bouwen van bouwwerken binnen het profiel van vrije ruimte kan worden opgenomen dat dit alleen mogelijk is als hiermee - kort gezegd - een toekomstige dijkversterking niet wordt gehinderd. Daarbij kan een principe als uitbreidbaarheidsprofiel worden gehanteerd. (indicatie van toekomstig dijkprofiel). Deze open norm kan vervolgens worden ingevuld door in de beleidsregels van het waterschap criteria op te nemen waarmee bij de toetsing van een initiatief rekening zal worden gehouden. Door te werken met een doelvoorschrift ("toekomstige dijkversterking mag niet gehinderd worden") wordt aan initiatiefnemers de ruimte gelaten om met een passend voorstel te komen; bijvoorbeeld het bouwen van een opvijzelbare woning.

Ook is het mogelijk de waterschapsverordening zo te formuleren dat voor veel activiteiten geen vergunning meer nodig is. Het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de regels van de verordening zou in dat geval moeten worden gewijzigd van "nee, tenzij" naar "ja, mits". Op dit moment is bij het Hoogheemraadschap van Rijnland een pilot opgestart om de huidige keur al op deze wijze vorm te geven.<sup>3</sup>

*Algemene regels van het rijk*

Ook de Rijksoverheid gaat de bestaande algemene regels bundelen. Uitgangspunt blijft dat de overheid zoveel mogelijk in generieke zin duidelijkheid biedt over toelaatbaarheid van activiteiten. Dat voorkomt dat burgers en ondernemers steeds toestemming moeten vragen van de overheid. Waar nodig kunnen de algemene regels worden aangevuld met een meldingsplicht, zodat de overheid van het uitvoeren van de activiteit op de hoogte is. De overheid streeft er naar om voor de vastlegging van de algemene regels een beperkt aantal AMvB's vast te stellen (op dit moment zijn er nog meer dan honderd AMvB's waarin regels over de leefomgeving zijn opgenomen).

*Omgevingsvergunning*

De omgevingsvergunning die we nu al kennen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) krijgt onder de Omgevingswet een breder toepassingsbereik. Ook de activiteiten die momenteel met een watervergunning worden vergund, worden met een omgevingsvergunning mogelijk worden gemaakt. Hiertoe wordt de watervergunning omgedoopt tot 'omgevingsvergunning voor watergerelateerde activiteiten'. Een dergelijke vergunning zal niet door het college van burgemeester en wethouders worden afgegeven (wat de hoofdregel is), maar door de waterbeheerder. Om de aanvrager maximaal te bedienen wordt het stelsel van de Omgevingswet zo vormgegeven dat de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de watergerelateerde activiteit wordt gecoördineerd met de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de overige activiteiten. Ook een omgevingsvergunning kan direct doorwerken in het gemeentelijk omgevingsplan. Hiervoor is noodzakelijk dat naast een toestemming voor de watergerelateerde activiteiten een toestemming wordt aangevraagd voor een zogenoemde locatieontwikkelingsactiviteit (handelen in strijd met bij het gemeentelijk omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels). De locatieontwikkelingsactiviteit is vergelijkbaar met de huidige Wabo-activiteit 'het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan' (art. 2.1, eerste lid, onder c Wabo).

<sup>3</sup> Pilot Rijnland: Ja mits, W. van der Gaag en E. van Huijssteeden, Het Waterschap april 2013.

*Projectbesluit*

Het projectbesluit biedt een generieke regeling voor besluitvorming over publieke projecten, zoals de aanleg of wijziging van een waterkering. Dit instrument betreft een integratie van het projectplan op grond van de Waterwet, het inpassingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening en het tracébesluit op grond van de Tracéwet. Wat betreft vorm en procedure is het projectbesluit goed te vergelijken met het projectplan onder de projectprocedure, dus alleen voor primaire keringen en keringen en andere waterstaatswerken voor zover dat bij provinciale verordening is bepaald. Een projectbesluit werkt direct door in het gemeentelijk omgevingsplan. Het is dus - anders dan onder het huidige stelsel - niet meer nodig het omgevingsplan in overeenstemming te brengen met een projectbesluit dat wordt genomen voor een bijvoorbeeld een dijkversterking. Een projectbesluit zal worden voorbereid volgens de zogenoemde Elverding-systematiek: een brede verkenningsfase waarna wordt toegewerkt naar een voorkeursbesluit. Een voorkeursbesluit zal overigens niet bij alle projecten worden verlangd, alleen bij die projecten die zijn aangewezen bij AMvB.

Het momenteel door de waterschappen veelgebruikte 'eenvoudige' projectplan (zonder toepassing van de projectprocedure) lijkt in het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet te komen vervallen. De projecten die momenteel via deze weg mogelijk worden gemaakt - zoals onder meer de herinrichting van beken, versterking van secundaire keringen en de aanleg van waterbergingen - zullen in dat geval onder het standaardregime van algemene regels en vergunningen vallen.

*Kans*

Voor een dijkversterking stellen waterschap en gemeente momenteel ieder een eigen plan op: een projectplan en een bestemmingsplan. Door in de toekomst gebruikt te maken van het instrument 'projectbesluit' wordt een onnodige dubbeling van plannen voorkomen (want projectplan heeft directe doorwerking in het gemeentelijk omgevingsplan). Ook kan door een gezamenlijke voorbereiding van het projectbesluit de samenwerking tussen gemeente, waterschap en provincie (provincie is nodig voor de goedkeuring van het projectbesluit) worden bevorderd.

Ook biedt het projectbesluit door toepassing van de Elverding-systematiek meer mogelijkheden om nog voor de start van de planuitwerking alle bij het project betrokken belangen goed in beeld te krijgen. Dit vergroot de kans dat ontwikkelingen samen met het project kunnen worden opgepakt (synchroniseren).

### 3.2.3 Toepassing Omgevingswet op arrangementen voor flexibel gebruik van waterkeringen

In ons onderzoek worden verschillende arrangementen onderscheiden. Zo wordt onderscheid gemaakt in een waterveiligheidsopgave op de korte (0-12 jaar), middellange (12-24 jaar) of lange (24- x jaar) termijn.<sup>4</sup>

Om op korte termijn (0-12 jaar) activiteiten of projecten in, op of nabij waterkeringen mogelijk te maken zijn met name het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning van belang. Deze instrumenten voorzien in de voortzetting van het integratieproces dat al enige jaren geleden in gang is gezet onder Waterwet en de Wabo. Met deze instrumenten kunnen bijvoorbeeld dijkversterkingsprojecten of woningbouwontwikkelingen worden vergund.

<sup>4</sup> Zie in dit verband Figuur 3.7 in het onderzoeksrapport "Multifunctionele Waterkeringen", Deltares/AT Osborne 2012.

De Omgevingswet zal naast een verdere integratie van de besluiten en instrumenten voor het realiseren van projecten ook voorzien in een integratie van de plannen op strategisch niveau. De Omgevingswet komt hiervoor met de eerder genoemde omgevingsvisie. Deze visie kan goed worden benut voor het geven van een middellange termijn (12-24 jaar) en lange termijn (24- x jaar) visie ten aanzien van het gebruik van waterkeringen.

#### *Kans*

Doordat met de omgevingsvisie gebieden, netwerken en omgevingskwaliteiten integraal kunnen worden benaderd kan het ook bij uitstek een geschikt instrument zijn om het beleid over het flexibel gebruik van waterkeringen in uiteen te zetten. Vooral de provinciale omgevingsvisie leent zich hiervoor goed, gelet op het detailniveau van deze visie. Om volledig inzicht te krijgen in de effecten van het (mede)gebruik van waterkeringen binnen het provinciale gebied stellen wij voor het waterschap die delen van de visie te laten opstellen die hierop betrekking hebben (een zogenaamde 'dijkenparagraaf'). Het waterschap is als functionele bestuurslaag bij uitstek geschikt om de middellange en lange termijn effecten van het (mede)gebruik van de kering in samenhang met de eventuele plannen voor een dijkverbetering te bekijken. De ruimtelijke inbedding van de 'dijkenparagraaf' dient vervolgens door de provincie als algemeen bestuur plaats te vinden. Door provincie en waterschap op deze manier een gedeelde visie over het gebruik van keringen te laten geven wordt bestuurlijke drukte voorkomen.

De omgevingsvisie is alleen bindend voor het bestuursorgaan dat de visie heeft vastgesteld. Dit kan lastig zijn voor de doorwerking van het beleid dat is neergelegd in de 'dijkenparagraaf'. Andere overheden dienen hiermee echter wel bij het opstellen van hun eigen beleid rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging moet worden betrokken. Om echt bindende regels uit te vaardigen moet een bestuursorgaan gebruik maken van het instrument 'algemene regels'.

#### *Voorbeeld van toepassing methodiek: Casus Langedijk (fictief)*

In de dijkenparagraaf van de provinciale omgevingsvisie is vastgelegd dat het deel van de Langedijk in de gemeente Dubbeldam over tien à vijftien jaar aan de zuidzijde versterkt moet worden.

Meubelgigant EAKI heeft een showroom op korte afstand van het te versterken deel van de Langedijk. Bij EAKI bestaat de wens om op korte termijn de showroom aan de noordkant uit te breiden in de richting van de Langedijk. Als deze uitbreiding doorgang vindt is het voor het waterschap niet meer mogelijk om relatief eenvoudig de kering te versterken. De showroom komt namelijk dicht op de dijk te staan, waardoor de toekomstige versterking alleen nog maar vanaf de dijk kan plaatsvinden (met alle bijkomende kosten van dien).

EAKI heeft kennis genomen van de provinciale omgevingsvisie en de hierin opgenomen dijkenparagraaf en gaat hierop in overleg met het waterschap. Uitkomst van dit overleg is dat de aannemer die de uitbreiding van de showroom voor EAKI realiseert ook een deel van de kering voor het waterschap zal versterken. Door dit deel de dijkversterking vervroegd uit te voeren is (1) het waterschap minder geld kwijt voor het versterken van de kering (2) kan de uitbreiding van de showroom van EAKI doorgang vinden.

### 3.3 Samenwerkingsvormen

De waterkering benutten voor meer dan bescherming van achterliggend gebied tegen overstromingen betekent vaak dat de keringbeheerder relaties krijgt met actoren die de andere functies invullen, gebruiken, exploiteren, ontwikkelen, etc. Omgekeerd is dit ook aan de orde. De versterking van een waterkering leidt vaak tot interactie met actoren die de kering of de omliggende omgeving gebruiken voor eigen doelen en belangen.

Waterkeringen zijn vervlochten met de omgeving, ook al staan we daar niet altijd bij stil. Indien ontwikkelingen of wijzigingen bij één van de actoren aan de orde is, komt het samenspel in beweging als gevolg van de verandering. In het concept van flexibel gebruik van waterkeringen staat deze verandering centraal. Deze verandering is continu, ook al lijkt de werkelijkheid soms anders.

Omgaan met verandering vereist samenwerking tussen de betrokken actoren. Deze samenwerking kent veel gradaties. Een sterk geformaliseerde en gejuridiseerde vorm van samenwerking ligt op het vlak van vergunning-toezicht-handhaving. Bestuursrechtelijke kaders bepalen het speelveld. Dergelijke vorm van samenwerking belichten we hier niet. We beschouwen andere gradaties van samenwerking. Daarbij kunnen afspraken uit samenwerking uitmonden in overeenkomsten met een harde juridische status. De aandacht gaat vooral uit naar het proces waarin de afspraken ontstaan. Het doel is op hoofdlijnen inzicht te geven in de verschillende afsprakenkaders zoals deze in werkpraktijk van de afgelopen jaren zijn ontwikkeld in de publiek-publieke en publiek-private samenwerking.

In deze paragraaf wordt eerst een korte beschouwing gegeven over de motivatie van samenwerken tussen publieke en publiek-private partijen. Juist met het vroegtijdig zoeken naar samenwerking ontstaan kansen voor synergie en meerwaarde. Welke aspecten spelen hierbij een rol?

Vervolgens wordt stilgestaan bij bepalende aspecten bij de inrichting van deze samenwerking. Voor de invulling van de samenwerking stellen we drie thema's centraal: financiering, organisatie en governance. Tot slot komen enkele praktijkvoorbeelden aan de orde. Het geheel heeft tot doel een handvat aan te reiken voor nut, noodzaak en invulling van samenwerking voor het creëren van flexibel gebruik van waterkeringen.

#### 3.3.1 Vertrekpunt

Aangezien waterkeringen een cruciale rol spelen in de waterveiligheid van Nederland wordt het vertrekpunt in belangrijke mate bepaald door het beleidsdomein waterveiligheid. De overheid is verantwoordelijk voor het waterveiligheidsbeleid. En met de huidige grote aandacht voor preventie blijft dit naar verwachting ook nog wel een tijd een publieke taak. Het verleggen van deze verantwoordelijkheid naar een stelsel waarin (semi)marktpartijen verantwoordelijkheid dragen en burgers en bedrijven 'waterveiligheid' afnemen, zoals zichtbaar in de beweging in de gezondheidszorg, is niet aan de orde. Daarmee is direct een belangrijke hobbel in beeld: de betrokkenheid van private geldstromen met navenante invloed in opgaven rondom waterveiligheid kent relatief weinig kansen en relatief veel belemmeringen. Terwijl doelmatigheid van de inzet van publieke middelen hier juist wel mee gebaat kan zijn.

Het vertrekpunt wordt daarnaast gevoed door gebiedsontwikkeling op en rond de waterkeringen. Hierbij geldt dat binnen het huidige bestel de gemeenten op uitvoeringsniveau een sturende rol hebben. Zij hebben de verantwoordelijkheid om invulling te geven aan het ruimtelijk beleid (rijk-provincie) en dit beleid te vertalen naar uitvoering. De uitvoering van ruimtelijke projecten gebeurt veelal in samenwerking met private partijen. Gemeente n zijn in

de gebiedsontwikkeling vertrouwd met de betrokkenheid van private geldstromen. In tegenstelling tot keringbeheerders hebben gemeenten veel kennis en kunde in het betrekken van private geldstromen. Waar het gemeente-overstijgende projecten betreft of projecten met specifieke taakveld (natuur, recreatie, etc) pakt de provincie een regisserende rol.

#### *Motivatie tot samenwerking*

Zoals aangegeven spelen binnen de verschillende publieke domeinen opgaven en verantwoordelijkheden die samenwerking niet vanzelfsprekend maakt. Keringbeheerders en gemeenten/provincies kennen hun een eigen beleid, cultuur, taal en instrumentarium. Ontwikkelingen van beide partijen konden in het verleden redelijk eigenstandig ontplooid worden en men wist elkaar waar nodig te vinden. De maatschappij is echter veranderd en de noodzaak doelmatig met publieke middelen om te gaan vraagt een slimme(re) aanpak en nieuwe oplossingen. Het takenpakket van beide partijen wordt steeds meer verweven en daarmee ontstaat de behoefte tot nauwere samenwerking. De bereidheid voor samenwerken moet wel aanwezig zijn en het vraagt een andere manier van denken en communiceren. Je moet over je *eigen schaduw* heen stappen, elkaar vroegtijdig en proactief opzoeken en bereid zijn om verantwoordelijkheden te delen. Dit kost op de korte termijn energie, tijd en dus geld. Waar zit dan de meerwaarde van samenwerken?

De meerwaarde van samenwerken zit uiteindelijk in een duurzame inrichting van Nederland waarbij belangen integraal gewogen zijn en efficiënt met middelen is omgegaan voor nu en voor de toekomst. Een inhoudelijke motivatie om projecten integraal aan te pakken is vereist.

In de praktijk zien we dat bovengenoemde hobbels in houding en gedrag vragen om een cultuur verandering. Organisaties moeten een shift in denken maken op alle niveaus. Dit vraagt om overtuiging en doorzettingsvermogen. Het is in onze ogen wel een basis conditie waaraan voldaan moet worden voor een goede samenwerking op bestuurlijk én ambtelijk niveau.

#### *Van urgentie naar samenwerking*

Voor het tot stand brengen van een flexibel gebruik van de waterkering is altijd urgentie nodig. Zonder sense of urgency bij de betrokken partijen komt geen enkel project van de grond. De urgentie zoals deze door één van de partijen wordt ervaren voor actie is de drijfveer om andere partijen vroegtijdig op te zoeken. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om projectbelangen te verweven en af te wegen. Vanuit dit vertrekpunt kan verder nagedacht worden over partnerschap. Dit vraagt in ieder geval om bestuurlijke inzet door bestuursorganen die tegelijkertijd uitgaan van de eigen taak en kracht (autonomie) en van gezamenlijkheid ten aanzien van het integrale belang. Samenwerkende overheden kunnen flexibel gebruik van waterkeringen tot stand brengen wanneer ze hun opgaven gebiedsgericht aanpakken. Het is in diverse gevallen gebleken dat het nut heeft de verwachtingen en afspraken die over en weer spelen, in een samenwerkingsovereenkomst te verankeren. Dit biedt de mogelijkheid om maatwerk te leveren en elkaars kracht te benutten:

- *Betere plankwaliteit*: Inbreng vanuit verschillende partijen kan leiden tot slimme ideeën en meer creativiteit.
- *Financiële voordelen*: werk met werk, schaalvoordeel in de aanbesteding en waardecreatie voor omgeving.
- *Risicoverdeling*: in grote opgave kan het heel plezierig zijn als de bijkomende risico's verdeeld kunnen worden onder de partijen die ze het best kunnen beheersen.
- *Kennis en kunde*: Het betrekken van elkaars kennis en kunde kan een onderscheidende meerwaarde zijn in het succesvol uitvoeren van integrale opgaven. Zo kan de gemeente kennis rondom het betrekken van private middelen inbrengen bij de waterveiligheidsopgave.



- *Capaciteit*: In de samenwerking kan continuïteit in het project beter gegarandeerd worden en kan uitwisseling van personeel kennis en kunde binnen de organisatie vergroten.
- *Procedures*: coördinatie van vergunningen en inzet van wet en regelgeving kan geoptimaliseerd worden.

#### *Resumé*

Samenwerken wordt succesvol (ook is het een middel tot) als het uitgaat van vertrouwen en inzicht in elkaars sterke punten. De relatie tussen publieke partijen vereist een zuivere rolverdeling: iedere partij draagt bij aan de doelstelling (wat én hoe) vanuit een eigen positie. Anders gezegd; de relatie gaat uit van een netwerkopvatting en niet van een hiërarchie. Als het publieke huis op orde is, kan inzet van private partijen overwogen worden.

### 3.3.2 Verdieping

Belangrijke thema's zo ervaren we uit de praktijk in de samenwerking, zeker bij meer uiteenlopende doelen/opgaven die in samenhang gerealiseerd worden, zijn financiering, (uitvoerings)organisatie en governance. Deze paragraaf gaat nader in op deze thema's op basis van de volgende vraagstellingen:

- *Financiering*: Wie betaalt wat? Welke budgetten zijn beschikbaar en hoe worden deze gelegitimeerd?
- *Organisatie*: wat is belangrijk in een projectorganisatie, wat verandert tijdens een ontwikkeling?
- *Governance*: wie neemt waarover een besluit, welke mandaten zijn er en welk proces wordt doorlopen voor dit besluit?

#### *Financiering*

We zien rondom financiering diverse vraagstukken die een oplossing behoeven. Deze oplossing is echter niet bepalend of ontwikkeling van ruimte en waterkering samen op kan gaan. We belichten enkele vraagstukken.

- Schuiven met geld? De werkpraktijk, met name bij projecten en programma's gefinancierd door het Rijk, kent een relatief star kasritme. Prognoses wanneer hoeveel geld wordt uitgegeven zijn leidend in de begrotingsaanpak en daarmee in de sturing van projecten en programma's. Onderuitputting moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Terwijl overuitputting niet aan de orde is. Anticiperen op ontwikkelingen is daarmee lastig, vertragen of versnellen is vanuit deze optiek ongewenst.
- Fonds en budget? Het Deltafonds wordt jaarlijkse gevoed met middelen, zowel door Rijk als door waterschappen. De waterschapsbijdrage is gelabeld aan de hoogwaterbeschermingsprogramma's. Geld in dit fonds is gelabeld als in te zetten voor dijkversterkingen. Dit is een besluit genomen door de Tweede Kamer. 'Value for money' krijgt invulling door uit te gaan van veiligheidsrendement. Een fonds is in de basis een goed vehikel om in te kunnen spelen op ontwikkelingen, mits investeringsvoorstellen op waarde kunnen worden beoordeeld en geld niet reeds gedurende langere termijn is gelabeld en verbonden aan voorwaarden in een subsidieregeling. Op regionaal schaalniveau, waar waterschappen zelfstandig projecten voor regionale waterkeringen financieren kan veel dynamischer worden ingespeeld op kansen. Er zijn voorbeelden waar een meerjarenprogrammering met een totaalbudget door een dynamische aanpak dusdanig wordt geoptimaliseerd dat een kleiner budget benodigd is dan initieel geraamd. Een optimalisatie in de programmering in samenhang met andere ruimtelijke

ontwikkelingen leidt tot een grotere doelmatigheid. De doelen staan centraal, waarbij nadrukkelijk de omgeving wordt betrokken om deze doelen te realiseren.

Van belang is dus hoe de 'control' op het budget is ingericht op basis van de eisen die daar aan worden gesteld. Ten opzichte van de huidige praktijk kan worden geëxperimenteerd met meer gebiedsgerichte en vraaggestuurde benaderingen op basis van een programmatische aanpak. Lessen van uitnodigingsplanologie kunnen daarin worden meegenomen. Een meerjarige aanpak is noodzakelijk op een regionaal schaalniveau. Pas dan worden inverdieneffecten benut en kunnen deze ook expliciet inzichtelijk worden gemaakt. Sprake zou kunnen zijn van investeringsfondsen ('kansenpotje') op een regionaal schaalniveau.

### *Organisatie*

De invulling van de organisatie van een ontwikkeling, veelal projectmatig aangevlogen, is sterk afhankelijk van de fase van een ontwikkeling. Met organisatie wordt het geheel aan competenties bedoeld, dat nodig is om een ontwikkeling van begin tot eind te brengen. Is de fase waarin een ontwikkeling/project zich bevindt onderscheidend voor de inrichting van de organisatie? In een ontwikkeling, projectmatig ingevuld, is de levensfase zonder meer onderscheidend. Komen tot een gezamenlijke en geïntegreerde ontwikkeling betekent dat een aantal fasen moeten worden doorlopen. We onderscheiden: initiatie, verkenning, uitwerking, conditionering, realisatie, beheer.

- Ambities en urgenties moeten bijeen komen, versterkt worden. De initiatiefase kenmerkt zich doordat één of meerdere partijen de handschoen oppakken om een ontwikkeling te starten. Hierbij kan één initiatiefnemer andere partijen meenemen en enthousiasmeren om mee te doen (kansenbenadering). Het is ook mogelijk dat een partij met een bovenliggend belang of doel (bijvoorbeeld duurzame gebiedsontwikkeling) partijen bijeenbrengt. Een provincie kan een dergelijke regisseursrol vervullen. In de initiatiefase gaat het vooral om het komen tot intenties voor samenwerking. De creativiteit is belangrijk, evenals begrip hebben voor de ideeën van een ander cq dit begrip te ontwikkelen bij een ander.
- De volgende fase, de verkenning, gaat over het diepgaander onderzoeken van intenties. In deze fase voert creativiteit in combinatie met haalbaarheid de boventoon. Marktpartijen kunnen in deze actief participeren in een verbinding met de publieke opgave. Tegelijkertijd ontstaat hiermee een eerste spanning. Hoe ga je om met aanbestedingsregels, staatssteun, etc. Een balans tussen durf, doorzettingsvermogen en besluitvaardigheid in combinatie met een creatieve, brede blik is noodzakelijk om stappen te zetten. Het kader wordt gemaakt waarbinnen een ontwikkeling tot stand komt. De intentie wordt vervangen door samenwerkingsafspraken. De regisseursrol van de ontwikkeling wordt meer en meer gebaseerd op de verantwoordelijkheidsverdeling in de ontwikkeling, het belang wordt steeds meer leidend.
- In de uitwerking van het ontwerp is het nog steeds mogelijk dat initiatieven worden geïncorporeerd. Tegelijkertijd zal de invloed van een vastgestelde scope op de flexibiliteit van de ontwikkeling steeds groter worden. De ruimte om initiatieven mee te nemen, neemt af. De zekerheden moeten worden verankerd en in plaats van kansen gaat het denken over in risico's. De samenwerkingsafspraken gaan over in contractuele afspraken. De overgang van processturing naar projectsturing begint vorm te krijgen.
- Voor de conditionering en de realisatie vormen contracten en juridische procedures de gidsen voor de uitvoering. Risicobeheersing binnen het project krijgt een centrale plek. De bewegingsvrijheid is beperkt, het maken heeft de overhand, evenals mijlpalen en opleverdata.

De praktijk leert dat in de operationele uitvoering van de verschillende fasen, verschillende competenties noodzakelijk zijn om een ontwikkeling te realiseren. Dit zijn meer generieke principes. De specifieke omgeving van waterkeringen en ruimtelijke ontwikkeling kennen daarbij wel specifieke aandachtspunten.

- *Het stokje overdragen.* Een multidisciplinaire ontwikkeling met verschillende levensfasen vraagt om stuurmannen die de juiste koers weten te varen in ieder fase, gebaseerd op de noodzakelijke competenties. De organisatie dient er op gericht te zijn om juist het stokje te willen overgeven op passende momenten (van stuurman wisselen). Dit kan in iedere fase zijn, maar ook na enkele fasen of midden in een fase. Faseovergangen zijn echter momenten om koerswijzigingen in te zetten aangezien op deze overgangen besluitvorming plaatsvindt over verleden (up to date productie) en toekomst (faseplan aankomende fase). De overdracht dient daarbij voldoende aandacht te krijgen.
- *Continuïteit in de organisatie* van de ontwikkeling is van elementair belang. Deze continuïteit ligt niet in de uitvoerende projectorganisatie. Juist de opeenvolging van fasen met specifieke aandachtspunten vraagt om deelnemers met specifieke deskundigheden. De continuïteit van de ontwikkeling is juist terug te vinden in de sturing. Een stuurgroep met bestuurders die sturen op de strategische doelen bewaken de continuïteit en voortgang. De schakel tussen bestuurders (stuurgroep) en uitvoerder (projectorganisatie) is daarbij van groot belang. Vaak is dit een ambtelijk opdrachtgever, of wel het management. Hun continue betrokkenheid is één van de waarborgen voor continuïteit. In het navolgende onderdeel over governance wordt meer aandacht besteed aan het opdrachtgeverschap.

### *Governance*

Het besturen van een multidisciplinaire ontwikkeling zou in de Nederlandse waterwerkwereeld een eenvoudige klus moeten zijn. Het 'polderen' is rondom het water tot stand gekomen. De praktijk, vooral rondom meervoudig of flexibel gebruik van de ruimte waarin een waterkering is gelegen, laat zien dat een oerhollandse polderoplossing weinig wordt gevonden. Met een goede inrichting (organogram) van je project wordt polderen niet gevangen. Het is breder dan het 'harkje'. Hiervoor wordt de term governance benut. Wat is governance?

Een definitie voor governance is als volgt:

*'Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.'*

Welke aandachtspunten zijn te schetsen in governance van flexibele gebruik van waterkeringen? Om deze vraag te beantwoorden onderscheiden we drie hoofdpunten in de definitie:

1. Waarborgen van belanghebbenden.
2. Sturen, beheersen en toezicht houden.
3. Communiceren en verantwoording afleggen.

Omwille van overzicht geven we een aantal kernachtige omschrijvingen bij ieder hoofdpunt. De achtergrond van de omschrijvingen is terug te leiden naar praktijkervaring en ontwikkeling

op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap in de publieke werkomgeving waarover het denken volop in ontwikkeling is.

1. Waarborgen belangen in een organisatie:

- Kies de positie van het project ten opzichte van de lijn bewust.
- Zorg dat shareholders conform belangen vertegenwoordigd zijn in de organisatie.
- Laat stakeholders meepraten op het moment dat het onderwerp waarmee hun belangen in het geding zijn aan de orde is.
- Vermijdt zoveel als mogelijk dubbele petten.
- Zorg bij overgang van projectfasen en/of organisatiewisseling voor goede kennis- en informatie overdracht.

2. Sturen, beheersen en toezichhouden:

- Zorg voor een stuurgroep tussen de samenwerkende partijen met een bestuurlijke vlaggendrager.
- Organiseer intern de gouden driehoek (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager).
- Zorg voor eenduidige sturingslijnen en bijbehorende informatievoorziening.
- Leg mandaat van overleggen vast en geef escalatieniveaus vorm.
- Leg taken en verantwoordelijkheden vast (procedures), met aandacht voor doorontwikkeling.
- Zorg voor kritisch vermogen en counterbalance op de sturing.
- Zorg voor een onafhankelijke kwaliteitsbewaker.

3. Communiceren en verantwoording afleggen:

- Wees zakelijk én communiceer informeel.
- Verzorg je basics: afspraak is afspraak. Spreek zoveel mogelijk dezelfde taal en spreek elkaar aan!
- Creëer intrinsieke betrokkenheid en enthousiasme door de nut en noodzaak (urgentie) van de opdracht vroegtijdig scherp te hebben!
- Communiceer transparant en met korte lijnen binnen het team (bv IPM-team). Evalueer je governance regelmatig.

### 3.3.3 Praktijkvoorbeelden

In dit deel geven we in vogelvlucht inzicht in een aantal actuele praktijkvoorbeelden van samenwerking in de publiek/publieke en publiek/private omgeving. Achtereenvolgens komen aan bod:

- Ruimte voor de Rivier (op projectniveau).
- Ooijen-Wanssum (project).
- Provinciale weg Gouda.

Naam voorbeeld	Ruimte voor de Rivier
Algemene omschrijving	<p>Het programma Ruimte voor de Rivier is een programma van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu waarin met regionale partijen een set van maatregelen wordt gerealiseerd voor rivierverruiming en dijkversterking voor meer waterveiligheid en een betere ruimtelijke kwaliteit. De maatregelen worden getroffen in de verschillende takken van de Rijn.</p> <p>De maatregelen zijn bepaald in een proces waarin een planologische kernbeslissing is ontwikkeld (PkB). De uitvoering van de PkB Ruimte voor Rivier vindt decentraal plaats. Regionale partijen (gemeenten, provincies, waterschappen en RWS) staan aan de wieg voor de planvorming en de realisatie van de projecten. Een centraal georganiseerd programmabureau van Rijkswaterstaat stuurt de projecten aan en is budgethouder.</p>
Financiering	<p>De projecten worden gefinancierd door het Rijk. Specifieke wensen van regionale partijen kunnen worden meegenomen en dienen dan door deze partijen gefinancierd. In enkele gevallen is sprake van een volwaardige co-financiering. Bijvoorbeeld de IJssel-Delta Zuid, waarin provincie en gemeente een eigen financiële bijdrage leveren om een gebiedsontwikkeling op gang te brengen. In deze specifieke casus kan wel het risico van een cyclische economie worden waargenomen. Het ineenzakken van de woningmarkt creëert in het project een hoger risicoprofiel t.a.v. het financieren op exploitatiebasis (in tegenstelling tot financiering uit beschikbare kasmiddelen).</p>
Organisatie	<p>De levensloop van verschillende projecten, onder andere Veessen-Wapenveld en Westenholte, kenmerkt zich doordat de provincie de initiatie- en (een deel van de) planfase van het project verzorgde. Het waterschap nam vervolgens de voorbereiding van de realisatie en de realisatie zelf voor haar rekening. De kracht van een organisatie wordt hierdoor goed benut. De inrichting van de projectorganisatie wordt in grote mate beïnvloed door het centrale programmabureau en door dit bureau gehanteerde modellen voor de inrichting van projectorganisaties (kwantiteit en kwaliteit).</p>
Governance	<p>Door de PkB zijn de projecten van Ruimte voor de Rivier deels ingekaderd. Binnen de grenzen van het te bereiken effect op de waterstand, vigerende beleidskaders en het beschikbare budget is ruimte voor andere ruimtelijke ontwikkelingen. De besluitvorming in het project was getrapt. Veel projecten kennen een stuurgroep met een sterke adviserende rol naar eigen besturen. De feitelijke</p>

Naam voorbeeld	Ruimte voor de Rivier
	<p>beslissing over de plannen is de verantwoordelijkheid van de Minister I&amp;M.</p> <p>Afspraken tussen partijen worden, bij overgang van planvorming naar realisatie vastgelegd in overeenkomsten. Voor de daadwerkelijke realisatie zijn de afspraken vastgelegd in de realisatieovereenkomst (ROK) tussen realisator (RWS, waterschap of gemeente) en Rijk (PDR). De samenwerking met andere betrokkenen partijen in de realisatiefase is geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Hiermee zijn gemeenschappelijke afsprakenkaders georganiseerd.</p>

Naam voorbeeld	Ooijen-Wanssum
Algemene omschrijving	<p>Ooijen-Wanssum is een grootschalige gebiedsontwikkeling in de Maas. Vanuit het project Maaswerken is een integrale aanpak ontstaan voor het verbeteren van de waterveiligheid (activeren oude Maasarm en dijkversterking) in samenhang met economische structuurversterking en natuurontwikkeling. De economische structuurversterking betreft onder andere een grotere haven bij Wanssum, waardoor multimodale logistiek rondom Venray wordt versterkt.</p> <p>Het project is als gebiedsontwikkeling opgenomen in het MIRT. De verkenningsfase is afgerond en de partijen hebben in december 2012 bestuurlijke afspraken gemaakt over het vervolg, in eerste instantie de planuitwerkingsfase. Belangrijke hierbij is het overkoepelende provinciaal inpassingsplan waarin het totaal aan ontwikkelingen ruimtelijk wordt verankerd en welke doorwerkt in bestemmingsplannen.</p>
Financiering	<p>Het project kent een mix van doelen en daarmee een mix van financiers. Het totale budget belooft meer dan €200 miljoen. Aan dit budget dragen veel partijen bij. Door het Rijk wordt bijgedragen vanuit het belang voor waterveiligheid. De gemeenten dragen bij voor leefbaarheid en bereikbaarheid, de provincie draagt bij voor economie, natuur en landschap. De havenontwikkeling is een publiek-privaat initiatief waarvoor aparte afspraken gelden met de particuliere ontwikkelaars. Daarbij geldt vooral dat de planprocedure geïntegreerd verloopt zowel voor publieke als private doelen.</p> <p>Belangrijk instrument om inzicht te krijgen en te houden in de financiële kant voor de gebiedsontwikkeling is een business case. Deze businesscase wordt met regelmaat geactualiseerd voor besluitvorming op onderdelen of het geheel van het project. Hiermee komen tevens risico's in beeld voor benodigd budget en dekking van dit budget.</p>
Organisatie	<p>Voor Ooijen-Wanssum is een projectbureau opgericht. Dit bureau staat onder leiding van een projectdirecteur en wordt mede bezet door afgevaardigden vanuit de betrokken organisaties. De samenwerking tussen belanghebbenden is verankerd in de projectorganisatie. De projectorganisatie kent een aantal inhoudelijke werkgroepen. Voor de aanleg en verbetering van de</p>

Naam voorbeeld	Ooijen-Wanssum
	<p>primaire waterkeringen is een projectteam samengesteld.</p> <p>De ontwikkeling van de projectorganisatie wordt bewaakt vanuit de stuurgroep. Na de fase overgang naar planuitwerking zijn veranderingen doorgevoerd in de projectorganisatie.</p>
Governance	<p>Het project wordt aangestuurd door een stuurgroep met bestuurlijk vertegenwoordigers van de betrokken overheden. De provincie Limburg is voorzitter van de stuurgroep en vervult de rol van ambtelijk opdrachtgever.</p> <p>De leden van de stuurgroep bewaken de voortgang en behartigen de eigen belangen en doelen in het project. De samenwerking is bekrachtigd in bestuursovereenkomsten. Zowel voor de verkenningsfase als voor de planuitwerkingsfase is een overeenkomst ontwikkeld en bekrachtigd. In deze overeenkomsten staan de belangrijkste afspraken over rol, taak en verantwoordelijkheid van de partners in de gebiedsontwikkeling.</p>

Naam voorbeeld	Provinciale weg Gouda
Algemene omschrijving	<p>De verbetering van de ontsluiting van de zuidwest kant van Gouda kende een lange voorgeschiedenis. In 2009 stelde provinciale staten van de provincie Zuid-Holland een inpassingsplan vast. De provincie is wegbeheerder en verantwoordelijk voor de verbetering. De ruimte voor verbetering lag eigenlijk op het talud van de primaire waterkering langs de Hollandse IJssel. Deze kering, in beheer bij Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, bleek bij toetsing niet meer aan de eisen te voldoen. Deze inzichten kwamen relatief laat in het planproces naar voren. Uit onderlinge afstemming bleek dat een gezamenlijke oplossing mogelijk voorhanden was om zowel de weg als de kering te verbeteren, een synchronisatie van opgaven. Waarbij harde eisen wat betreft planning overeind bleven. Partijen erkenden dat samenloop grote financiële voordelen kon betekenen.</p> <p>De kering en ontsluiting zijn daadwerkelijk samen verbeterd. Hierbij is een optimalisatie bewerkstelligd in de toedeling van specifieke zones waarmee de ligging van de kering wordt bepaald.</p>
Financiering	<p>De kosten voor de wegaanpak zijn volledig gedragen door de provincie. Voor de dijkverbetering heeft het Hoogheemraadschap het risico genomen te voorfinancieren, zonder zekerheid op subsidiëring door het Rijk. Het verwachte voordeel door de combinatie beliep echter meerdere miljoenen. De maatschappelijke bate is daarmee groot. De voordelen zijn onder meer het voorkomen van overlast (door toekomstige activiteiten), gecoördineerde procedures (één inspraakproces) en betere leefbaarheid.</p>
Organisatie	<p>De provincie Zuid-Holland was verantwoordelijk voor het gehele project. Het hoogheemraadschap heeft voor de waterkering (functionele) eisen gesteld. De provincie droeg de verantwoordelijkheid voor contractvoorbereiding, vermarkting en de</p>

Naam voorbeeld	Provinciale weg Gouda
	toetsende, opdrachtgevende rol naar de aannemer. De gemeente was tevens partner in de ontwikkeling.
Governance	Voor het project is geen specifieke governance structuur bekend. Samenwerking tussen partijen was zowel ambtelijk als bestuurlijk aanwezig. De provincie had als grootste belanghebbende (meest urgente opgave) de leidende rol en betrok de andere partijen. De inflexibiliteit van het financiële instrumentarium voor waterveiligheid wordt in deze casus zichtbaar.

### 3.4 Mogelijke implicaties van nieuwe normering waterveiligheid

#### 3.4.1 Inleiding

Deze paragraaf schetst een beeld van de beoogde opzet van de nieuwe normering en de mogelijke implicaties ervan voor de toets- en ontwerppraktijk. Bij deze schets past een voorbehoud: de ontwikkeling van nieuwe normen is nog volop in beweging waardoor het hier geschetste beeld de komende maanden nog kan wijzigen.

Ingegaan wordt op drie onderwerpen:

- Wat is de nieuwe normering?
- Wat voor invloed heeft deze?
- Welke kansen en onzekerheden brengt de nieuwe normering met zich ten aanzien van flexibel gebruik van de waterkering?

#### 3.4.2 Wat is de nieuwe normering?

De nieuwe normering richt zich op de te stellen eisen aan keringen vanuit het perspectief van de bescherming tegen overstromingen van het achterliggende gebied. Normen worden uitgedrukt in toelaatbare kansen op overstroming van het te beschermen gebied. De hoogten van de normen zijn daarbij afhankelijk van de te beschermen waarden in het achterliggende gebied en de kosten van versterking van de waterkeringen. Een aantal aspecten van de (afleiding van) nieuwe normen wordt hieronder toegelicht.

#### ***Invulling geven aan risicobenadering: differentiatie in eisen***

Bij de actualisering van de waterveiligheidsnormen wordt uitgegaan van de risicobenadering. Eisen aan keringen in termen van toelaatbare overstromingskansen worden afgestemd op de omvang van de gevolgen van een overstroming. De eisen houden dus rekening met verschillen in gevolgen binnen een dijkkring. Of zoals verwoord in de aprilbrief van de Minister over de koersbepaling van het waterbeleid: *'Aangezien de gevolgen van een overstroming zo afhankelijk zijn van de locatie van de bres, wil ik toe naar een situatie waarbij voor verschillende dijktrajecten binnen een dijkkring ook verschillende normhoogten kunnen gelden (differentiatie). Op deze manier wordt een duidelijke relatie gelegd tussen de hoogte van de norm en de gevolgen van een overstroming'*.

#### ***Grondslagen voor de normering***

In de aprilbrief van de Minister over de koersbepaling van het waterbeleid zijn de drie principes genoemd, die leidend zijn bij de actualisering van het waterveiligheidsbeleid:

1. *Een basisveiligheidsniveau voor iedereen achter de dijk.* Dat kan bereikt worden door de plekken met relatief grote individuele risico's gericht aan te pakken. Het individueel



overlijdensrisico, de kans op overlijden voor een individu ten gevolge van een overstroming, mag daarbij niet groter zijn dan 1 op de 100.000 per jaar ( $10^{-5}$ ).

2. *Tegengaan van maatschappelijke ontwrichting.* Sommige overstromingen hebben een dermate grote impact dat dit het land langdurig kan ontwrichten, omdat er grote groepen slachtoffers vallen en/of de economische schade zeer omvangrijk is. In aanvulling op de basisveiligheid van 10-5 wordt gericht geïnvesteerd in extra bescherming van die gebieden waar nu een relatief grote kans is op grote economische schade en op grote groepen slachtoffers.
3. *Bescherming vitale en kwetsbare infrastructuur.* Bepaalde voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen of ziekenhuizen, zijn tijdens en na een ramp cruciaal voor het functioneren van het lokale gebied, een hele regio of zelfs het hele land. Daarom is het nodig om aandacht te besteden aan de gevolgen van een overstroming voor vitale en kwetsbare infrastructuur.

Ten opzichte van het Nationaal Waterplan (2009) zijn de grondslagen van de normering enigszins geëvolueerd.

#### **Ruimtelijke basis van normering**

Binnen het huidige waterkeringsstelsel / veiligheidsfilosofie staat de dijkkring centraal. Er gelden uniforme eisen aan de waterkeringen binnen een dijkkring. De gevolgen van een overstroming kunnen sterk afhankelijk zijn van de locatie van een bres binnen een dijkkring. Dit geeft aanleiding de eisen aan kering te differentiëren door binnen een dijkkring verschillende trajecten te onderscheiden.

Met de studies in het kader van Waterveiligheid 21<sup>e</sup> Eeuw (WV21) is een eerste stap gezet in het differentiëren; een deel van de dijkringen is daarbij onderverdeeld in dijkringdelen. In de laatste uitwerking van het Deelprogramma Veiligheid is deze lijn verder doorgezet. Significante verschillen in gevolgen tussen twee aanliggende ringdelen geven aanleiding een nieuw traject te onderscheiden. Een belangrijke overweging bij de onderverdeling in trajecten is voorts om de lengte van trajecten niet te veel uiteen te laten lopen. Vergelijkbare lengten van trajecten dragen bij aan een helder verband tussen het geboden beschermingsniveau en de eisen aan de sterkte van de kering. Daarnaast is een aantal grotere dijkringen nog onderverdeeld in trajecten om ervoor te zorgen dat eisen aan basisveiligheid van het dijkkringgebied eenduidig zijn te relateren aan de overstromingskans van de keringen.

#### **Toekomstgerichte normen**

De normhoogten zijn/worden bepaald bij het (beleidsmatige) uitgangspunt dat in 2050 aan de gestelde norm moet worden voldaan. Zoals verwoord in de aprilbrief van de Minister: *“Het is mijn doel om, conform het Nationaal Waterplan, rond 2050 overal aan het nieuwe beschermingsniveau te voldoen, via de nieuwe norm voor waterkeringen en waar wenselijk in aanvulling met maatregelen in laag 2 en 3 (mits deze kunnen worden geborgd). Nergens in Nederland is sprake van een acuut veiligheidsrisico. Immers, we reageren niet op een ramp maar passen ons systeem aan de toekomstige ontwikkelingen aan. Door mee te koppelen met de levenscyclus van een kering en de meest risicovolle plekken als eerste aan te pakken bereiken we de nieuwe normen op de meest doelmatige wijze”*.

De nieuwe norm geeft een eis waaraan in 2050 moet zijn voldaan. Dat lijkt een weinig ambitieuze doelstelling, die weinig urgentie uitstraalt. Aan de andere kant past zo'n ver weg gelegen doelstelling bij de opvatting dat we in Nederland op zich goed beschermd zijn tegen overstromingen, maar dat we continu moeten blijven investeren in het verbeteren van onze veiligheid. Immers door klimaatverandering neemt de overstromingskans gaandeweg toe, terwijl door economische ontwikkeling ook de potentiële schade toeneemt. Daar komt nog bij

dat de nieuwe normering voor Nederland als geheel een forse opgave vormt, die je niet even in beperkt aantal jaren uitvoert.

Dat de norm pas in 2050 gehaald hoeft te zijn, zal implicaties hebben voor toets- en ontwerppraktijk in de tussenliggende periode. Deze implicaties hebben tot nu toe betrekkelijk weinig expliciete aandacht gekregen.

#### **Karakter van de norm: middenkans of afkeurkans?**

Er loopt momenteel (november 2013) een discussie over het karakter van de norm: de keuze tussen een afkeurkans of een middenkans. De keuze tussen in actie komen als de maximaal toelaatbare overstromingskans is overschreden of tijdig signaleren dat de maximaal toelaatbare overstromingskans dreigt overschreden te worden en al eerder met de voorbereiding van maatregelen beginnen.

In de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van WV21 zijn economisch optimale overstromingskansen berekend. Hierbij is uitgegaan van de zogenaamde *middenkans*. Daarbij is aangenomen dat het in de praktijk enige tijd (circa 15 tot 20 jaar) duurt nadat een dijk is afgekeurd voordat deze is verbeterd. Dat wordt geïllustreerd met een 'zaagtand'. Bij een economisch optimaal ontwerp van 1 decimeringshoogte (leidt tot een factor 10 kleinere kans) is de middenkans ongeveer 5 keer groter dan de ontwerpkans en ca. 2 keer kleiner dan de 'echte' *maximaal toelaatbare overstromingskans*. In het concept middenkans ligt dus besloten dat deze een tijdje overschreden mag worden, net zo als dat in de huidige praktijk (weliswaar onbedoeld) vaak ook het geval is. In de MKBA is dus een *conservatieve* norm afgeleid (zie ook Bijlage A voor een nadere toelichting op het concept van de middenkans).

In de praktijk van enkele waterschappen wordt soms al geanticipeerd op afkeuring: als men ziet aankomen dat een waterkering de volgende toetsronde niet gaat halen, dan wordt al begonnen met planvorming, in de wetenschap dat er meerdere jaren overheen gaan voor die nieuwe dijk er ligt. In dat geval is de praktijk dus *ook conservatief*. Om beide te volgen lijkt dubbelop. Het karakter van de norm zal dus goed moeten worden afgestemd op de (nieuwe) toetspraktijk.

#### 3.4.3 Wat voor invloed heeft de nieuwe normering?

De nieuwe normering betreft een globalere prestatie-eis voor de waterkeringen en biedt daarmee meer vrijheid aan de beheerder bij de vormgeving van verbetermaatregelen. In de nieuwe normering is veel beter dan bij de huidige normering de relatie gelegd met de te beschermen waarden. De nieuwe eisen aan het beschermingsniveau kunnen lokaal substantieel afwijken van de eisen vanuit de huidige normering. De nieuwe normering kan dan ook een ander licht werpen op noodzaak en urgentie van verbetermaatregelen naar aanleiding van de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> toetsing.

#### **Meer vrijheid voor beheerder bij vormgeving van verbetermaatregelen**

De nieuwe normering stelt (veel) globalere eisen dan de huidige normering. Het gaat om eisen gericht op het beoogde doel: het voldoende klein maken / houden van de kans op overstroming van het beschermde gebied. De eis wordt uitgedrukt in een toelaatbare overstromingskans per traject en niet meer in een eis per dijkvak / kunstwerk en per faalmechanisme. Ook is niet langer sprake van uniforme eisen per dijkkring; de eisen kunnen verschillen afhankelijk van het traject binnen de dijkkring.

De nieuwe normering laat veel meer vrijheid aan de waterkeringbeheerder bij het bepalen welke dijkstrekkingen en welke faalmechanismen worden aangepakt. Het zal in het beginsel

het meest doelmatig zijn om eerst de zwakke plekken (prioritering op basis van urgentie) aan te pakken. Sterker nog, zonder het aanpakken van de zwakke plekken (bijv. een heel piping gevoelige plek) zal het veelal niet lukken om aan de norm per traject te voldoen.

Wanneer na het aanpakken van zwakke plekken nog niet (volledig) aan de eis op trajectniveau is voldaan, zullen meerdere dijkvakken / kunstwerken moeten worden aangepakt. Dijkvakken en kunstwerken waarbij sprake is van een bescheiden tot matige bijdrage aan de overstromingskans. Veelal zal dan kunnen worden volstaan met het aanpakken van een deel van de overige keringen van het traject. Vraag is dan welk deel? Economische doelmatigheid van investeringen kan bij die keuze een rol spelen, maar ook het minimaliseren van hinder voor de omgeving. Gedacht kan worden aan het concentreren van verbeteringen in een deel van het traject (een schepje meer dan strikt noodzakelijk), zodat in ander deel van het traject geen verbeteringen noodzakelijk zijn. Of beter gezegd dat verbeteringen in het andere deel van het traject enkele (tientallen?) jaren kunnen worden uitgesteld.

Het ontwerp zal altijd moeten beginnen met een goede risicoanalyse van de overstromingskans van het traject; een analyse die inzicht geeft in de opbouw van de overstromingskans. Wat zijn de bijdragen van dijkvakken en kunstwerken aan de overstromingskans van het traject. Welke faalmechanismen dragen het meeste bij?

Vanuit de gestelde norm maakt het niet uit welke dijkvakken en/of kunstwerken worden aangepakt zolang de kans op overstroming door een bres binnen het traject maar aan gestelde norm voldoet. De beheerder heeft ten opzichte van de huidige praktijk dus een (veel) grotere ontwerp vrijheid.

Die grotere ontwerp vrijheid zal overigens geen vrijblijvende vrijheid zijn. Gemaakte keuzes zullen verantwoord moeten worden door middel van een transparante afweging. Met de grotere vrijheden wordt het ontwerp vraagstuk uiteraard ook complexer.

### **Relatie met hoogwaterbeschermingsprogramma's**

Vergelijking van de overstromingskansen van de huidige situatie met die van de nieuwe normering zal zien bij welke trajecten het huidig beschermingsniveau (ruim) toereikend is, het huidige beschermingsniveau ongeveer passend is of waarbij een redelijke tot (zeer) forse aanscherping van het beschermingsniveau aan de orde is. Dit inzicht in de aard van de normeringsopgave kan goed benut worden bij prioriteitsstelling van verbetermaatregelen alsook bij de ontwerp eisen aan verbetermaatregelen.

- Is het huidige beschermingsniveau (ruim) toereikend dan kunnen nut en noodzaak van de verbetermaatregelen eventueel worden heroverwogen. Eerste stap is dan vaststellen of het traject waarbinnen de huidige afgekeurde kering valt, nog wel voldoet aan de lagere eisen van de nieuwe normering. Is dat het geval, dan vervalt de noodzaak tot verbetering. Is dat niet het geval dan is er de noodzaak tot verbetering maar kunnen wellicht lagere ontwerp eisen worden gesteld.
- Wanneer het huidige beschermingsniveau ongeveer passend is, dan gelden in essentie dezelfde overwegingen of stappen. Er zal vaker worden geconcludeerd dat verbetering noodzakelijk is en de ontwerp eisen zullen ook wat hoger liggen dan bij de situatie dat het huidige beschermingsniveau ruim toereikend is.
- Wanneer een redelijke tot (zeer) forse aanscherping van het beschermingsniveau aan de orde is, dan zal de noodzaak tot verbetering niet ter discussie staan. Het inzicht uit de normeringsopgave zal dan verdisconteerd moeten/kunnen worden in de ontwerp eisen. Er is immers synergiewinst te boeken wanneer de beoogde aanscherping van het beschermingsniveau wordt betrokken in het ontwerp van de verbetermaatregelen.

#### 3.4.4 Welke kansen en onzekerheden t.a.v. flexibel gebruik van de waterkering?

De nieuwe normen vormen betrekkelijk globale prestatie-eisen die nog veel ruimte laten in de manier en het moment waarop aan de eisen wordt voldaan. De vorm waarin de eisen worden gesteld biedt ook aanknopingspunten voor het ontwikkelen en uitvoeren van innovatieve maatregelen. Dit is echter niet zonder meer vanzelfsprekend. Continue aandacht hiervoor is benodigd.

##### ***Meer kansen voor doelmatig investeren en meekoppelen***

Voor de nieuwe normen geldt als (beleidsmatig) uitgangspunt dat in 2050 aan de nieuwe normen moet zijn voldaan. Zo'n redelijk ver in de toekomst gelegen eis biedt mogelijkheden tot een uitgekiende fasering van maatregelen. Prioriteitsstelling in de uitvoering kan gericht zijn op de economische doelmatigheid van investeringen: de meest risicovolle trajecten eerst. De wijze waarop de eis wordt gesteld biedt veel flexibiliteit in de uitvoering, waardoor er betere mogelijkheden ontstaan tot meekoppelen met gebiedsprocessen of andere ontwikkelingen rond de kering. Van belang is ook om hierbij te koppelen aan zowel urgentie van de waterveiligheidsopgave, bestuurlijk draagvlak voor eventuele voorfinanciering et cetera. Bij het aanpakken van de meest urgente locaties eerst, kan betekenen tot een agendering van projecten waarop geanticipeerd en gesynchroniseerd kan worden. Onzekerheid is dat de lijst nog gewijzigd kan worden in de loop der jaren door nieuwe inzichten. De nieuwe normen, met indicatie van de opgave kan daarmee een basis zijn voor een dijkennisie. Het Deltaprogramma heeft daar in de afgelopen jaren de eerste ruimtelijke verkenningen voor gedaan. Het kan nu opportuun zijn om deze verkenningen te concretiseren voor de eerste 15-30 jaar. Er liggen ook kansen aangezien structuur- en omgevingsvisies momenteel worden herzien door nieuwe, economische inzichten, natuurbeleid et cetera.

Het is hoe dan ook van belang om een lange termijn investeringsstrategie te ontwikkelen voor de verbetering van de kering opdat op een doelmatige wijze aan de norm wordt voldaan met een minimum aan hinder voor de omgeving, of waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van ontwikkelingen en opgaven in andere beleidsdomeinen dan wel de omgeving van de waterkering.

##### ***Eenvoudiger toepassen van innovaties?***

Het blijkt vaak lastig om innovatieve dijkconcepten in de praktijk te brengen. Daarbij gaat het niet alleen om de toepassing van nieuwe technieken en materialen maar ook om implementatie van nieuwe (multifunctionele) concepten van waterkeren.

Er worden verschillende belemmeringen ervaren bij de toepassing van innovaties. Een belangrijke belemmering is het ontbreken van toegesneden ontwerp en toetsvoorschriften. De wet- en regelgeving/normering is op nationaal niveau vastgesteld. De uitwerking op lokaal / regionaal niveau in het kader van gebiedsontwikkeling (van stedelijk gebied) vraagt regelmatig om meer flexibiliteit dan nationale normen kunnen bieden.

Het moeizaam in de praktijk brengen van innovaties zit overigens niet alleen in het ontbreken van technologische kennis, maar ook in het vertalen van nieuwe technologie naar nieuwe oplossingsrichtingen en nieuwe, slimme combinaties van kennis, ervaringen én mensen. Voor het toepasbaar maken van innovatieve concepten voor waterkeren in de praktijk is naast aandacht voor technische ontwikkeling en validatie van innovatieve technieken & materialen ook aandacht nodig voor het operationaliseren van concepten (toets en ontwerpkeaders, duurzaamheid, LCA).

De nieuwe normering betreft prestatie-eisen in termen van overstromingskansen per traject. Een risicoanalyse van het waterkeringsysteem (het traject) moet uitwijzen in hoeverre aan de eis wordt voldaan. Afhankelijk van hoe het toetsproces precies wordt ingericht, zijn er in beginsel goede (beter dan in de huidige praktijk) mogelijkheden voor de toepassing van innovaties. Het functioneren van innovatieve keringen kan met een risicoanalyse worden beoordeeld. Zo'n beoordeling kan in beginsel eenvoudig(er) worden geïntegreerd met de beoordeling van andere keringen binnen het traject. Het gaat tenslotte om verschillende bijdragen aan de overstromingskans op het niveau van trajecten. De risicoanalyse biedt tevens een kader voor het omgaan met onzekerheden zoals die bij innovaties spelen.



## 4 Praktijkonderzoek door casussen

### 4.1 Dijkversterking Kinderdijk-Schoonhovenseveer (Waterschap Rivierenland)

De dijk Kinderdijk-Schoonhovenseveer is representatief voor het benedenrivierengebied. Deze dijk, gelegen langs de zuidelijke oever van de rivier de Lek, is een primaire waterkering en beschermt dijkkringgebied 16 Alblasserwaard en Vijfheerenlanden. Het totale dijktracé heeft een lengte van 17 km. De uitgestrekte lintbebouwing langs de dijk en de vaak diepe verkaveling loodrecht op de dijk zijn zeer kenmerkend. Met de continue nabijheid van de rivier en het weidse uitzicht biedt de dijk een hoge recreatieve waarde voor met name voetgangers en fietsers.

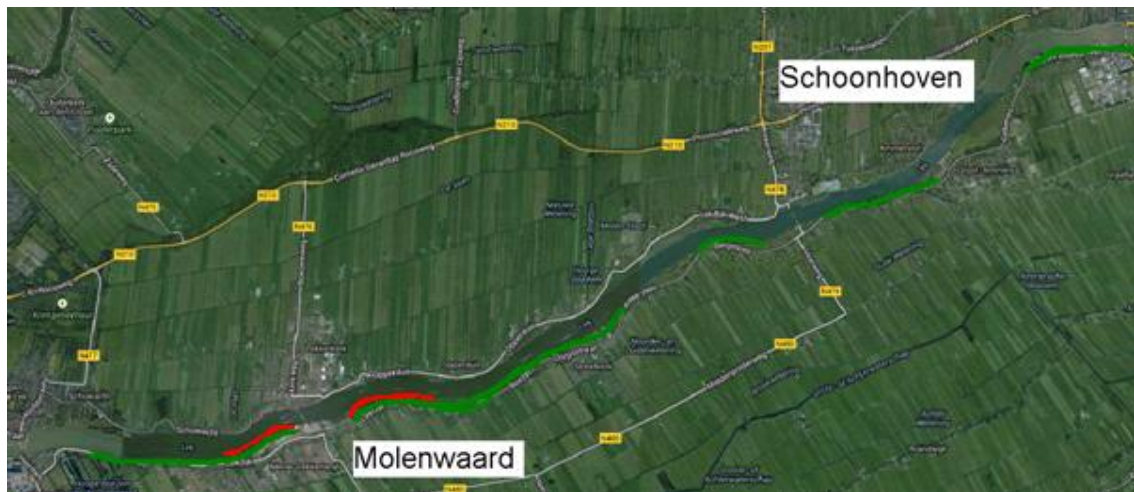
De dijk vormt een strak en continu element in het landschap. Over de lengte van het tracé zijn twee kenmerkende dwarsprofielen te onderscheiden: een hogere tuimelkade met aan de landzijde een lager gelegen weg of een "vierkante dijk" met de weg (zie Figuur 4.1) bovenop. Aan de rivierzijde wordt de dijk gekenmerkt door smalle rietgorzen en harde bekleding met daarboven gras. Aan de binnenzijde biedt de dijk meer afwisseling, met veel huizen uit verschillende bouwperiodes op, aan of onderaan de dijk, intensief particulier gebruik en vrijwel elke woning een eigen toegang vanaf de dijk.

In de jaren '70 en '80 heeft een ingrijpende versterking van de dijk tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer plaatsgevonden. Door deze versterking is de vormgeving van de dijk aanzienlijk gewijzigd. Oorspronkelijk was sprake van een weg op de kruin van de dijk. Bij de versterking is aan de buitenzijde van de dijk op veel plaatsen een 'tuimelkade' (nieuwe kruin buitendijks van bestaande kruin) aangelegd. Hierdoor kon de binnendijkse infrastructuur en de bebouwing worden gespaard. Op plaatsen waar een buitenwaartse versterking niet mogelijk was, is de dijk 'vierkant' (veelal naar de binnenzijde) versterkt. Hierbij is veelal aan de binnenzijde van de dijk de aanwezige bebouwing afgebroken en herbouwd.



Figuur 4.1 Vanaf de weg op de zogenaamde "vierkante" dijk uitzicht op zowel rivier als op het binnendijks (Startnotitie WSRL, 2010)

In de veiligheidstoetsing van primaire waterkeringen in 2005 is geconstateerd dat de dijk tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer op een aantal delen niet veilig is (zie groen gearceerde delen in afbeelding 4.2). Het risico bestaat dat de dijk bij extreem hoogwater kan falen en haar functionaliteit verliest met als belangrijkste faalmechanisme opdrijven. Van de 17 km voldoet circa 12 km niet aan de veiligheidsnormen. In het planproces is gebleken dat 2 van de 12 km alsnog voldoet, zodat uiteindelijk ongeveer 10 km waterkering moet worden versterkt.



Figuur 4.2 Het plangebied in context; groen = afgekeurde stukken van dijkvak Kinderdijk-Schoonhovenseveer, (bron: google.maps)

#### 4.1.1 Huidig beleid van Waterschap Rivierenland

Middels interviews op bestuurlijk en ambtelijk niveau en een workshop zijn de meekoppelkansen gedurende de planvorming bij dijkversterking KIS nader geanalyseerd. De uitdaging voor deze dijkversterking was groot, enerzijds gezien de lengte van de dijkversterking, anderzijds vanwege het groot aantal huizen dat in of vlak achter de dijk staat. De belangrijkste kansen worden in 4.1.3 kort samengevat. In 4.1.4 wordt gereflecteerd op deze kansen en worden de grootste uitdagingen (bestuurlijk, juridisch en financieel) in het verzilveren van deze kansen beschreven. Eerst (4.1.2) wordt echter beschreven hoe het waterschap in het huidige beleid tracht flexibel gebruik van de waterkering mogelijk te maken.

##### *Dijkbebouwing nu en in de toekomst*

Waterschap Rivierenland heeft ervoor gekozen om de dijkversterking dusdanig uit te voeren dat in de toekomst mogelijkheden zijn voor gebiedsontwikkeling; met andere woorden, er wordt geanticipeerd op toekomstige ruimtelijke opgaven. Tevens sluit ze de mogelijkheid van synchronisatie nu en in de toekomst niet uit.

De huidige dijkversterking vindt momenteel plaats op vier manieren:

- (1) Aanleg van een steunberm binnenwaarts om opdrijven te voorkomen - met sloop en (deels) herbouw van panden.
- (2) Aanleg constructies binnendijks.
- (3) Aanleg constructies in de buitenkruinlijn (diepwand of vergelijkbare oplossing).
- (4) Dijkverlegging rivierwaarts.

Voor de toekomstige dijkversterkingen moet aansluiting worden gezocht met het bouwbeleid van Waterschap Rivierenland. Uitgangspunt hierbij is dat er zo min mogelijk rivierwaarts versterkt wordt, in lijn met de Beleidslijn Grote Rivieren (BGR) die door het Rijk is vastgesteld

Wat het bouwen op en rond de waterkering betreft stelt het bouwbeleid van Waterschap Rivierenland een aantal eisen. Hierin speelt met name het begrip 'profiel van vrije ruimte' een belangrijke rol. In de Legger (WSRL, 2009) van het waterschap wordt het begrip 'profiel van vrije ruimte' nader omschreven. De definitie is: "de ruimte ter weerszijden van en boven een



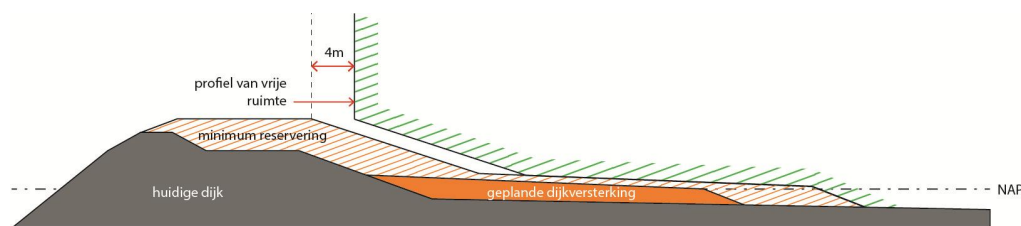
*primaire of regionale waterkering die naar het oordeel van de beheerder nodig is voor toekomstige verbeteringen aan de waterkering”.*

Buiten het profiel van vrije ruimte bouwen is mogelijk volgens het bouwbeleid van het waterschap, mits een toekomstige dijkversterking mogelijk is zonder dat daarbij schade aan de bebouwing ontstaat. Volgens het beleid is bouwen *binnen* het profiel van vrije ruimte expliciet niet toegestaan (toetsingscriterium 3 van beleidsregel 5.18). Doorsnijding van het profiel van vrije ruimte is alleen toegestaan met funderingspalen. Als in het binnentalud wordt gebouwd moet een extra (horizontale) afstand van 4 meter in acht worden genomen. Binnen deze ruimte mogen funderingsbalken worden aangebracht. De ruimte op kruinhoogte van 4 meter (gezien vanaf de buitenkruinlijn) is ontstaan uit de gedachte dat nog een enkele nutsleiding voor het pand moet worden aangelegd; hiervoor is een ruimte gedacht van 2 meter. De andere 2 meter is een extra reservering om eventuele verschillen te kunnen opvangen

Het waterschap *kan* afwijken van haar beleid als de initiatiefnemer daartoe zwaarwegende belangen kan aantonen en als de waterstaatkundige belangen geborgd zijn. Uitgangspunt is echter dat er geen nieuwbouw wordt toegestaan binnen het profiel van vrije ruimte. Hier wordt slechts op hoge uitzondering van afgeweken, zoals specifiek binnen het project KIS voor een aantal situaties is ingestemd met opvijzelbouw bouwen binnen het profiel van vrije ruimte. In deze uitzonderlijke gevallen kan en zal er door het waterschap een aantal eisen gesteld worden om haar waterstaatkundige belangen te borgen, bijvoorbeeld dat het pand zo worden gebouwd dat dit relatief eenvoudig ‘verplaatst’ kan worden (denk aan opvijzelbaar bouwen).

#### 4.1.2 Kansen voor flexibel gebruik van een waterkering

In dit project zijn enkele kansen gezien om meer mogelijkheden te creëren voor flexibel gebruik van een waterkering. Hiervoor willen we allereerst het begrip ‘*minimum reservering*’ introduceren. Hiermee wordt een minimale ruimtelijke reservering bedoeld die nodig is om de dijk zodanig te versterken dat de (ontwerp) waterstand kan worden gekeerd die 1 meter hoger is dan het toetspeil in 2006. Als we vervolgens er ook vanuit gaan dat ‘vierkante’ kruin van de dijk zal ontstaan (zie Figuur 4.1), betekent dit dat op de kruin van de dijk enkele functies (fietspad, rijweg) geplaatst zullen moeten worden. Bij een toekomstige binnenwaartse versterking wordt de huidige buitenkruin van de dijk onder een helling van 1:3 aangesloten op de nieuwe buitenkruinlijn. Aan de binnenzijde van de dijk is, gebaseerd op toekomstige ontwerpwaterstanden, een steunberm uitgerekend die nodig is om de stabiliteit van de dijk te garanderen. Hierbij is vooralsnog rekening gehouden met een maaiveld daling van circa 0.60 m in 100 jaar.



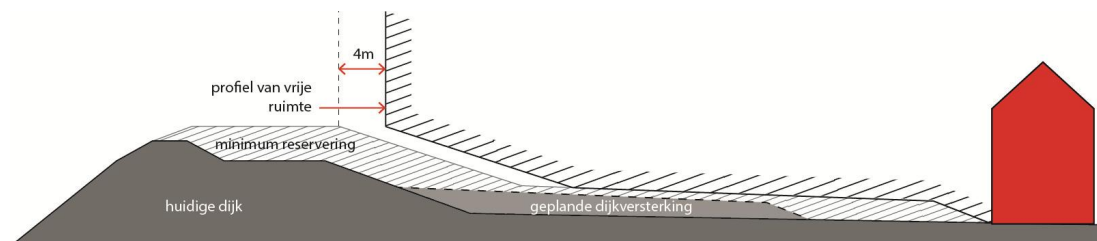
Figuur 4.3 Schematische weergave van minimum reservering

Bouwen binnen het eerder genoemde ‘profiel van vrije ruimte’ zou dan mogelijk zijn mits de minimum reservering aan te leggen valt zonder dat daarbij schade aan bebouwing ontstaat.

Voor dit project kunnen min of meer drie dezelfde dijkversterkingsopties voor de toekomst worden geduid. Het enige verschil is dat er rekening moet worden gehouden met het al dan niet aanwezig zijn van constructies. Het is immers niet mogelijk om op stabiliteitsconstructies te bouwen.

Drie opties voor 'flexibel gebruik van de waterkering' en bebouwing zijn dus als volgt:

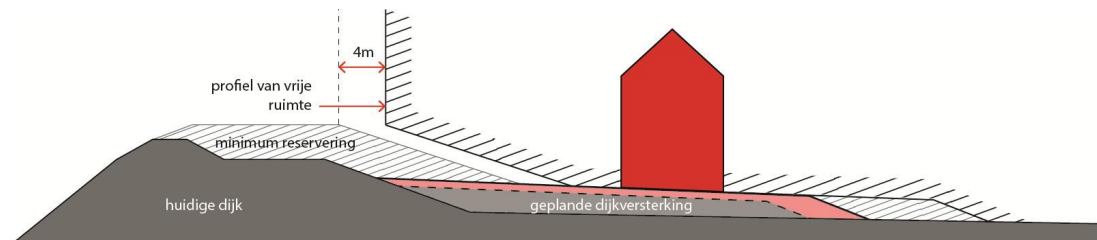
1. Bouwen van panden buiten 'de minimum reservering'



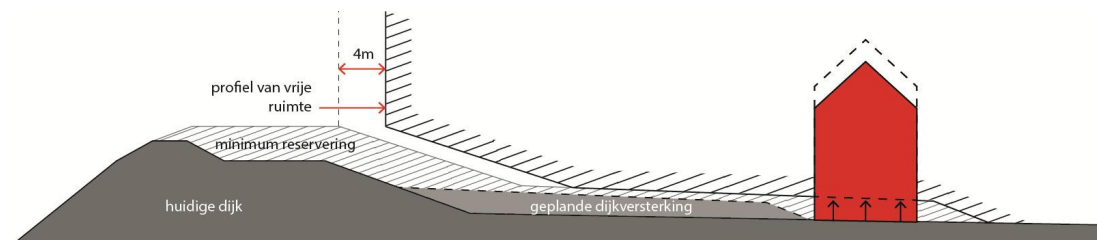
Figuur 4.4 Schematische weergave van het bouwen van panden buiten de minimum reservering

2. Bouwen van panden boven op de berm van de minimum reservering

Hier kan het pand op een terp buiten de minimum reservering worden gebouwd (2a) of op het huidige maaiveld als opvijzelbaar worden gebouwd (2b). Voorkeur van het waterschap zou zijn om gelijk hoog genoeg te bouwen, zodat het opvijzelen niet nodig zal zijn voor de eerstvolgende dijkversterking.



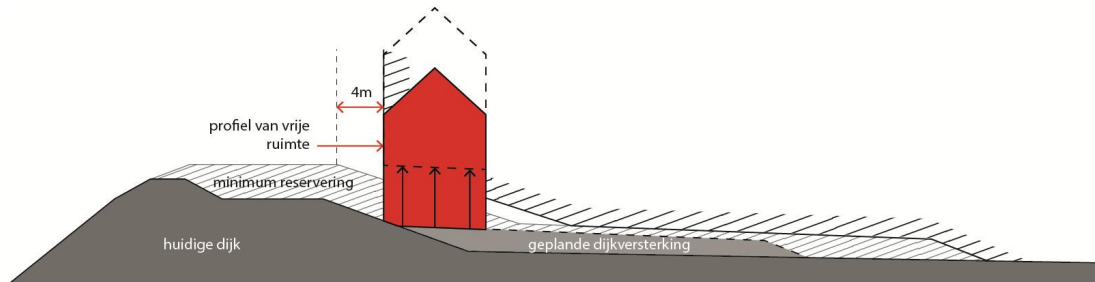
Figuur 4.5 Schematische weergave van het bouwen op een terp buiten de minimum reservering (2a).



Figuur 4.6 Schematische weergave van opvijzelbaar bouwen op het huidige maaiveld binnen de minimum reservering (2b)

3. Bouwen in kruin/ binnentalud van de minimum reservering

Bij de bouw van een woning in het binnentalud van de dijk wordt de rooilijn bepaald door het profiel van vrije ruimte. Bouw binnen het huidige dijkprofiel is in beginsel niet toegestaan. Vanwege de ligging van de huidige kruin is het veelal niet mogelijk om gelijk op de juiste (toekomstige) hoogte volgens het profiel van vrije ruimte te bouwen. Hier dient 'opvijzelbaar' gebouwd te worden. Daarnaast moet de fundering van de woning de belasting van de minimum reservering kunnen opnemen.



Figuur 4.7 Schematische weergave van bouwen in de kruin/binentalud van de minimum reservering

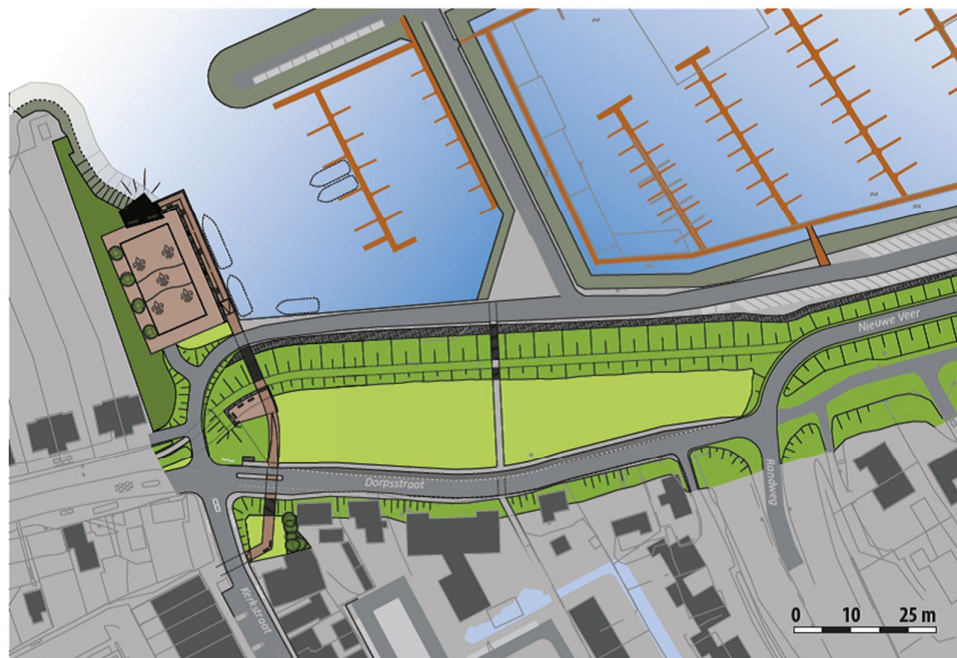
#### 4.1.3 Meekoppelkansen: anticiperen en synchroniseren in het project KIS

Naast de hierboven beschreven aanpak om te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen op en rond de waterkering hebben zich in het project KIS een aantal meekoppelkansen voorgedaan – ruimtelijke initiatieven die meegekoppeld konden worden met de dijkversterking of uitdagingen waarmee het dijkversterkingsproject geconfronteerd werd.

##### **Klimaatdijk**

Gedurende de planvorming is gezocht naar innovatieve oplossingen om de dijk te versterken. Hieruit is onder meer het concept van de klimaatdijk bij Streefkerk voortgekomen. Binnen dit plan wordt over een beperkt gedeelte een klimaatdijk aangelegd. Dit is een dijk die circa 100 keer sterker is dan de huidige norm en waarop woningbouw mogelijk is. De klimaatdijk ligt ter hoogte van de kern Streefkerk en grenst voor het grootste gedeelte aan de jachthaven. Samen met de gemeente Molenwaard en de Jachthaven Liesveld te Streefkerk is dit plan tot stand gekomen.

De dijkversterking is aangegrepen als kans om ruimtelijke ontwikkeling van de kern Streefkerk (zoals voorgesteld in het gemeentelijke Centrumplan Streefkerk) en uitbreiding van de jachthaven (een wens van de eigenaar van deze haven) integraal aan te pakken. Het ontwerp hiervoor is gebaseerd op het versterken van de relatie tussen het dorp, de haven en de Lek (conform de wens van de gemeente). Deze historische relatie wordt hersteld door een stelsel van openbare ruimtes die met elkaar worden verbonden door een doorgaande wandelroute tussen het dorpscentrum en de rivier. Oorspronkelijk uitgangspunt was een geïntegreerde aanpak met één bestemmingsplan voor zowel de dijkversterking als het ontwerp voor de klimaatdijk en de jachthavenuitbreiding. Dit bleek in de tijd echter niet houdbaar, waardoor de dijkversterking is losgekoppeld van de uitbreiding van de jachthaven en de woningbouw op de klimaatdijk – zie 4.1.2. In het plan voor de klimaatdijk is ook een saneringslocatie meegenomen, op de plek van het toekomstige havenplein (zie Figuur 4.3). Dit plein, dat buitendijks ligt, moet de kern van Streefkerk met de rivier in verbinding brengen. Op deze locatie ligt deels verontreinigde grond die gesaneerd moet worden.



Figuur 4.8 Ruimtelijk beeld klimaatdijk en haven Streefkerk, Terra Incognita, Beeldkwaliteits- en inrichtingsplan klimaatdijk en jachthaven 4 december 2013

### **Vrijliggend fietspad**

Een tweede kans die zich voor heeft gedaan is het **vrijliggende fietspad** op de dijk tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer. De wens voor dit fietspad was afkomstig van gemeente en de klankbordgroep (met daarin vertegenwoordigers van bewoners en maatschappelijke belangenorganisaties), met als belangrijkste argument de verkeersveiligheid van de fietsers.

### **'Rondje om de kerk'**

Een derde koppelkans is het rondje om de kerk bij Nieuw Lekkerland. De huidige weg over de oude dijk is niet toereikend voor de verkeersafwikkeling. Om de verkeersveiligheid, leefbaarheid en doorstroming te verbeteren wil de gemeente de weg verleggen naar een nieuw aan te leggen weg op de kruin van de dijk die in de laatste dijkversterking is aangelegd. De bestaande weg zal daardoor ontzien worden en de kern meer autoluw gemaakt worden.



Figuur 4.9 Situatie bij 'rondje om de kerk' (Bron: <http://www.deweekkrant.nl/media/item?mediaid=3457501>)

### **Sloop en herbouw van panden**

Het tracé tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer bevat veel lintbebouwing. Vanuit de gemeente is de eis neergelegd dat woningen die gesloopt worden, ook herbouwd moeten worden – ook om hiermee het karakteristieke beeld dat ontstaat door deze lintbebouwing te behouden. Eigenaren van de ruim 50 panden die gesloopt moeten worden voor de dijkversterking hebben de keuze gekregen of zij hun woning willen verkopen of zelf willen herbouwen na afloop van de dijkversterking – ongeveer 30 eigenaren hebben gekozen voor verkoop, de overige eigenaren voor herbouw.



Figuur 4.10 Lintbebouwing regio Streefkerk, Terra Incognita. Projectenveloppen - Toekomstvisie Streefkerk; januari 2011

### **Kabels en Leidingen**

Een laatste uitdaging in het project bestaat uit het verleggen van kabels en leidingen. Al in een vroeg stadium is vastgesteld dat er kabels en leidingen verlegd moesten gaan worden. Hiervoor is een kabels- en leidingentracé opgenomen in het projectplan.

#### 4.1.4 Reflectie op de meekoppelkansen

Op basis van verscheidene interviews op bestuurlijk en ambtelijk niveau, zowel bij Waterschap Rivierenland als bij gemeente Molenwaard, en een workshop met betrokkenen bij het waterschap, zijn de meekoppelkansen gedurende de planvorming bij KIS nader geanalyseerd. De belangrijkste bevindingen worden hieronder kort samengevat.

##### **De Klimaatdijk**

Het voorstel voor de Klimaatdijk, een initiatief van Waterschap Rivierenland, paste niet in het bestaande bestemmingsplan. Waterschap Rivierenland heeft daarom contact gezocht met de gemeente om deze ontwikkeling te bespreken. De gemeente zag in de dijkversterking en de benodigde aanpassing van het bestemmingsplan een kans om haar plannen voor de kern Streefkerk (het Centrumplan Streefkerk) te realiseren en kwam met de harde eis dat de planologische aspecten van dit centrumplan en de planologische aspecten van de klimaatdijk samengevoegd zouden worden. Met andere woorden, dat er één bestemmingsplan opgesteld zou worden dat de dijkversterking en relevante aspecten van centrumplan Streefkerk regelde. De gemeente zag meerwaarde in deze integrale aanpak waarbij de dijkversterkingsopgave als een aanjager zou kunnen dienen voor de ontwikkeling van het gehele gebied, en die de communicatie zou vergemakkelijken (vooral met het oog op zienswijzen). Ook de gewenste uitbreiding van de jachthaven (zoals aangegeven door de eigenaar van de jachthaven) zou tijdelijk opgeschort kunnen worden en meegenomen worden in een integraal plan voor dit gebied. De directie van de jachthaven gaf in het begin te kennen geen belangstelling te hebben voor de ontwikkeling van de klimaatdijk. Tegelijkertijd was de grond van de jachthaven nodig om de klimaatdijk aan te kunnen leggen. Het waterschap is op zoek gegaan naar een ontwikkelaar (lastig gezien het feit dat er pas enkele jaren na de aanleg van het dijklichaam gebouwd zal kunnen worden) en heeft die uiteindelijk toch gevonden in de jachthaven. Tijdens de onderhandelingen over de grondaankoop nodig voor het aanleggen van het dijklichaam is de directie van de jachthaven geïnteresseerd geraakt – met name door de mogelijkheden van grondverkoop bij de ontwikkeling – en zal de klimaatdijk gaan ontwikkelen.

Een belangrijke uitdaging in het project is het realiseren van één bestemmingsplan geweest. Een gezamenlijk bestemmingsplan voor dijkversterking en gebiedsontwikkeling bracht dusdanig grote risico's in de fasering met zich mee, dat het waterschap van mening was dat een tijdige planvorming en uitvoering van de dijkversterking in gevaar zou worden gebracht – mede ook gezien de vele open einden rondom de geplande ruimtelijke ontwikkeling. Er was te weinig zekerheid over toekomstige economische ontwikkelingen en er heersten verschillende ideeën over het type woning dat ontwikkeld zou moeten worden op de klimaatdijk bij gemeente en jachthaven. Met het oog op een goede beheersbaarheid van het project heeft het waterschap daarop besloten om het bestemmingsplan voor de dijkversterking (de aanleg van het dijklichaam) los te koppelen van die van het centrumplan. Door projectplan en bestemmingsplan voor de dijkversterking los te koppelen van de (tragere) plannen voor de gebiedsontwikkeling is mogelijk gemaakt om voornoemde gelijktijdig bij de Raad van State te laten landen zodat de beroepen in één zitting behandeld konden worden.

Deze loskoppeling van bestemmingsplannen is door de gemeente als een tegenvaller ervaren omdat de verschillende aspecten van het Centrumplan zowel op ruimtelijk vlak als op financieel vlak niet meegenomen zouden worden in de dijkversterking. Gemeente en waterschap kwamen hier qua belangen tegenover elkaar te staan. Het waterschap heeft daarom de toezegging gedaan naar de gemeente om zich in te spannen om de ruimtelijke ontwikkeling van de klimaatdijk en de openbare ruimte in een apart bestemmingsplan en



beeld-kwaliteitsplan op te laten nemen en faciliteert dit proces. In deze documenten zal de inrichting van de openbare ruimte concreet worden ingevuld; de invulling van de woningbouw op de klimaatdijk zal meer abstract worden weergegeven. Wel komt er een uitwerkingsverplichting van B&W voor de nadere detaillering. Dit is een normale constructie in de Wet Ruimtelijke Ordening. De ontwikkeling van dit plan en van de overige voorzieningen in de openbare ruimte zullen door de ontwikkelaar (de jachthaven) voor zijn rekening genomen worden.

De saneringslocatie, het buitendijkse havenplein dat deel uitmaakt van het ruimtelijke plan voor de klimaatdijk, moet volgens regelgeving worden gesaneerd. Deze sanering zal worden bekostigd door het waterschap via het HWBP. De jachthaven gaat de benodigde damwand financieren. Het havenplein zelf (de inrichting ervan, inclusief benodigde damwand) wordt door de ontwikkelaar gefinancierd – omdat de saneringslocatie echter moet worden ‘ingepakt’ zal de verharding door de dijkversterking betaald worden.

De wandelpromenade vanaf de Kerkstraat in Streefkerk tot de Lek vormde nog een discussiepunt tussen waterschap en gemeente. Dit wandelpad, dat de verbinding tussen de kern Streefkerk en de rivier moet verbeteren, was een ambitie van de gemeente, die echter geen geld beschikbaar heeft voor de realisatie. Vanuit het HWBP is dit echter ook niet financierbaar. Uiteindelijk wordt de realisatie hiervan meegenomen in de ontwikkeling van de (woningbouw op de) klimaatdijk. Het buitendijkse gedeelte van de wandelroute wordt betaald door de projectontwikkelaar, het binnendijkse gedeelte door de gemeente.

#### *Juridisch*

Er is in het proces met bestaande juridische instrumenten gewerkt. Een RIP (Rijksinpassingsplan) is overwogen bij KIS maar gezien het feit dat daarmee de verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij het rijk zou komen te liggen werd dit door het HWBP en het waterschap niet wenselijk geacht. Het voordeel dat een RIP met zich meebrengt (namelijk dat alle procedures in een proces worden ondergebracht) moest daarom op een andere manier geregeld worden – de bestemmingsplannen, de vergunningentrajecten en het projectplan moesten qua termijnen ook zoveel mogelijk parallel geschakeld.

Er wordt een anterieure overeenkomst opgesteld waarin een grondparagraaf is opgenomen. In deze overeenkomst is opgenomen dat de koopovereenkomst al veel eerder wordt gesloten, maar dat de levering pas later plaatsvindt, als de nieuwe dijk ‘gezet’ is. De ontwikkelaar van de woningbouw op de klimaatdijk kan dus als de grond gezet is na dijkversterking deze opkopen voor een marktconforme prijs, en draagt de verantwoordelijkheid voor het bestemmingsplan, het bouwrijp maken van de grond, het aanbrengen van de benodigde infrastructuur etc. Het eigendomsrecht zal waarschijnlijk overgaan op de ontwikkelaar, bezwaard met een recht van erfpacht voor het waterschap.

#### *Bestuurlijk*

De samenwerking tussen gemeente, waterschap en private partij (de jachthaven) is in het algemeen goed verlopen. Bij de loskoppeling van beide bestemmingsplannen kwamen de belangen van gemeente en waterschap tegenover elkaar te staan. Ook rond de inrichting van de openbare ruimte was er sprake van verschillende inzichten, omdat het waterschap zich hier niet primair verantwoordelijk voor voelde, maar toch de ontwikkeling hiervan aan het trekken was en ook een financiële bijdrage leverde (bijvoorbeeld door opdracht te geven tot het beeld-kwaliteitsplan). Uiteindelijk hebben gemeente en waterschap elkaar gevonden. Het feit dat de gemeente instemde met afzonderlijke bestemmingsplannen voor de dijkversterking

(inclusief de aanleg van de ‘groene’ klimaatdijk) en de ontwikkeling van de klimaatdijk voor woningbouw en de uitbreiding van de jachthaven, heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd.

#### *Financieel*

De grootste financiële uitdaging lag in het vinden van een ontwikkelaar die bereid was om de woningbouw op de klimaatdijk op zich te nemen. Daarnaast was het vinden van financiering voor voorzieningen die niet direct gerelateerd waren aan de dijkversterking een lastige opgave, en het onderling bepalen van respectievelijke verantwoordelijkheden – zoals de voorzieningen in de openbare ruimte. Met name met betrekking tot het laatste liepen de opvattingen van de gemeente en het waterschap niet altijd parallel.

#### ***Vrijliggend fietspad***

Bij het eerder genoemde vrijliggende fietspad vormde met name de financiering het grootste struikelblok. Het fietspad maakte geen deel uit van het provinciaal fietspadenplan, en omdat het ook niet direct deel uit maakte van de dijkversterkingsopgave was het HWBP niet bereid dit te subsidiëren. Het waterschap voelde ook geen verantwoordelijkheid voor realisatie. De wens voor het fietspad werd echter wel nadrukkelijk uitgesproken door zowel de gemeente als de klankbordgroep, en is ook op bestuurlijk hoog niveau opgelopen. Uiteindelijk is de provincie bereid gevonden om de aanleg te financieren. De vraag wie de verantwoordelijkheid en daarmee ook de financiering op zich zou moeten nemen heeft ervoor gezorgd dat het fietspad uiteindelijk erg laat in het proces is opgenomen in het dijkversterkingsproject. Bij uitblijven van financiering zou het niet gerealiseerd zijn. De dijkversterking is wel een belangrijk middel geweest. In beperkte mate heeft het fietspad ook tot aanpassingen in het dijkprofiel geleid.

#### ***‘Rondje om de kerk’***

Vergelijkbaar met het vrijliggende fietspad was ook bij het rondje om de kerk het financiële vraagstuk de voornaamste hobbel maar speelde ook hier een bestuurlijke component mee. Het aanleggen van een nieuwe ontsluitingsweg over de reeds aangelegde dijk behoorde niet primair tot de taken van het waterschap. In het kader van de efficiëntie van het project is het waterschap uiteindelijk toch bereid geweest mee te werken aan de totstandkoming hiervan en heeft financieel bijgedragen aan deze ontwikkeling. Overige kosten zijn uit gemeentelijke middelen betaald en uit het provinciaal fietspadenplan – gezien het feit dat deze ontwikkeling de bestaande dijkweg veiliger maakt voor fietsers. Voor de gemeente was deze ontwikkeling een serieuze wens. Op bestuurlijk niveau zijn een flink aantal gesprekken over het dichten van het financiële gat gevoerd.





Figuur 4.11 luchtfoto Nieuw-Lekkerland, google maps. 11 december 2013

### **Sloop en herbouw van woningen**

Bij de sloop en herbouw van de 54 panden is het dijkversterkingsproject KIS geconfronteerd met meerdere uitdagingen. Zaken als het verzekeren van flexibiliteit van de terug te bouwen woningen, de tijdelijke huisvesting van de bewoners, (het bepalen van) de schadeloosstelling en de financiële investering die hiermee gepaard gaat, maar ook de communicatie naar de bewoners moesten zorgvuldig worden overwogen.

### **Juridisch**

In het terugbouwen van de woningen is gekozen voor opvijzelbare panden omdat dit meer flexibiliteit biedt met oog op (eventuele) toekomstige dijkversterkingen. Dit geldt in elk geval voor de panden die het waterschap zelf terugbouwt. Het overtuigen van het programmabureau HWBP2 van het nut van de benodigde investering hiervoor is door het waterschap ervaren als een grote uitdaging – de waarde van toekomstbestendigheid en flexibiliteit is moeilijk in cijfers uit te drukken; daardoor is een flexibele aanpak moeilijk te vergelijken met een meer traditionele aanpak waarin ontworpen wordt voor de huidige richtlijnen. De flexibele sloop- en herbouwoptie is uitgewerkt aan de hand van een business case en kon op basis daarvan vergeleken worden met het alternatief sloop en volledige aankoop van de percelen. Bij de herbouw moest ook de nieuwe (her)bouwlocatie worden bepaald – in afstemming met het beleid van de gemeente en vast te leggen in het bestemmingsplan. Uiteindelijk zijn de bouwvlakken opgenomen in het bestemmingsplan en gelabeld zodat het Waterschap Rivierenland verzekerd is van de mogelijkheid de bouwgrond weer te kunnen verkopen in de toekomst.

De keuze van een aantal eigenaren om zelf hun woningen te herbouwen stelde het waterschap voor nog een uitdaging. Normaal gesproken heeft het waterschap de kernzone in

eigendom, waar dus de berm ook onder valt. Echter, bij herbouw door huidige eigenaren wil het waterschap geen eigenaar worden van de grond waarop herbouwd gaat worden. Tegelijkertijd wil het waterschap haar zeggenschap over de kernzone niet verliezen. Afspraken met particuliere eigenaren worden gezien als een te vrijblijvende regeling, dus is ervoor gekozen om dit via een zakelijk recht-constructie te regelen. Aanvankelijk is daarbij gekozen voor een opstalrecht, maar uiteindelijk is het waterschap op een erfdiensbaarheid in combinatie met een kwalitatieve verbintenis uitgekomen.

Met deze constructie vestigt het waterschap een zaakgebonden recht om op andermans grond een berm aan te leggen en te onderhouden. Naast het vestigen van een op het civiele recht gebaseerd recht, zal het waterschap ook de keur van toepassing verklaren, waarmee het waterschap haar belangen ook langs het publiek recht veilig stelt. De eisen aan het opvijzelbaar en dus flexibel terugbouwen door de eigenaren worden ook vastgelegd – dit wordt niet expliciet gemaakt in de overeenkomst zelf maar hier wordt wel in vastgelegd dat er toestemming moet worden gevraagd aan het waterschap voor activiteiten op de berm, waarmee het waterschap alsnog controle houdt over de wijze van terugbouwen. De vergoeding voor de extra kosten die gepaard gaan met het opvijzelbaar terugbouwen is al opgenomen in de schadeloosstelling die de eigenaren ontvangen. Bij de opkoop en herbouw van woningen door het waterschap zelf heeft deze een grondpositie verworven welke interessant is vanuit het flexibiliteitsprincipe. De grondpositie van het waterschap die is ontstaan binnen het project is vanuit het flexibiliteitsprincipe interessant, omdat deze het waterschap de ruimte biedt door middel van het type bebouwing dat wordt aangebracht de toekomstige flexibiliteit van de waterkering te garanderen.

#### *Financieel*

Naast deze juridische zaken is het waterschap ook geconfronteerd geweest met uitdagingen op het financiële vlak. Een regeling met de Belastingdienst en met geldverstrekkers moest worden getroffen voor de hypotheek van de eigenaren die voor herbouw hadden gekozen, voor de periode tussen sloop en herbouw van het pand waarop de hypotheek was gevestigd.

De innovatieve contractvorm (met veel vrijheid voor aannemer) was een andere grote uitdaging. Omdat deze meer ruimte bood aan de aannemer voor het komen tot innovatieve oplossingen, was er ook minder duidelijkheid door het proces heen over de precieze invulling van de dijkversterking. Dit had onder andere tot gevolg dat de schadeloosstelling voor de bewoners lastiger was vast te stellen (het was bijvoorbeeld niet goed in te schatten of een boom op particuliere grond wel of niet kon blijven staan en of deze dus meegenomen moest worden in de schadeloosstelling). Deze vrijheid en de onzekerheid die daarmee gepaard ging had echter ook gevolgen voor de communicatie naar de bewoners toe. Hierdoor was het lastiger om de bewoners precies op de hoogte te stellen van de exacte planning en uitwerking van dijkversterking. Aan het communicatietraject is daarom veel aandacht besteed. Naast algemene informatieavonden zijn er veel één-op- één gesprekken geweest met de bewoners om hen te informeren over de stand van zaken en de consequenties voor hen van de dijkversterking.

#### ***Kabels en leidingen***

De vijfde opgave ten slotte, het verleggen van kabels en leidingen, vormde nog een uitdaging in het proces. In een vroeg stadium is vastgesteld dat sommige kabels en leidingen verlegd moesten worden. Er is toen besloten om in overleg met de nutsbedrijven een nieuw, alternatief tracé te zoeken.

Er lag echter weinig ambitie bij deze partijen om dit op te pakken. Naast het juridische traject heeft dit vrij veel tijd gekost. De grondverwerving (op basis van zakelijk recht) heeft het waterschap uiteindelijk naar zich toegetrokken, omdat ze daar een risico in zag en om te voorkomen dat de bewoners meerdere partijen aan de deur zouden krijgen. Dit was echter in de praktijk lastig uitvoerbaar. Het tracé moest vastgesteld zijn, en er moest een zakelijk recht gevestigd zijn voor de verschillende partijen. De nutsbedrijven wilden echter pas in actie komen als er een definitief ontwerp was. Het waterschap heeft uiteindelijk gefaciliteerd, maar ondervond veel weerstand. Er was sprake van een juridische hobbel op het gebied van aansprakelijkheid, maar ook de financiële aspecten vormden een uitdaging. Idealiter zou de aannemer die de dijkversterking op zich neemt, ook kabels en leidingen aan moeten leggen – maar de nutsbedrijven zijn niet bereid dit uit handen te geven. Een meekoppelkans die toch benut wordt is het leggen van glasvezelkabel door een glasvezelaanbieder ter plaatse van de tracés die moeten worden aangepast. Lang heeft het er naar uitgezien dat deze aanbieder niet mee wilde doen, maar op het laatste moment lijkt hier toch schot in te komen. Op basis van een bestaande overeenkomst tussen deze glasvezelaanbieder en de gemeente en de redenering van het waterschap (namelijk dat graafwerk in de dijk niet toegestaan zou worden in de toekomst, en dat dit dus een unieke kans was om tegen relatief lage kosten mee te liften) is de glasvezelaanbieder overtuigd om alsnog glasvezel aan te leggen in het nieuwe kabel- en leidingentracé.

#### 4.1.5 Algemene bevindingen rondom de casus KIS

Naast de concrete uitdagingen die zich voor hebben gedaan in het project KIS is in de interviews en de workshop een aantal bevindingen naar voren gekomen over het proces. Deze worden hieronder kort uiteengezet.

##### **Betrokkenheid van de partijen**

- **Samenwerking tussen gemeente en waterschap**  
De samenwerking tussen gemeente en waterschap is van beide kanten positief ervaren. De gemeente is in een relatief vroegtijdig stadium betrokken geraakt bij het proces en heeft vooral de meedenkende en ondersteunende rol van het waterschap gewaardeerd. Deze kwam bijvoorbeeld tot uiting in het opdrachtgeverschap van het waterschap voor het ruimtelijk kwaliteitsplan voor de klimaatdijk. Ook heeft het waterschap de gemeente ondersteund in de discussies die zijn gevoerd met de jachthaveneigenaar rond de voorwaarden voor de ontwikkeling van de woningbouw op de klimaatdijk. Wel is er discussie geweest over de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Het waterschap was vaak initiatiefnemer zonder dat zij zich de primair verantwoordelijke partij achtte – zoals bij de inrichting van de openbare ruimte rond de klimaatdijk of het ‘rondje om de kerk’.
- **De gemeentelijke fusie**  
Tijdens het proces heeft de fusie plaatsgevonden tussen de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland in het gebied. Uit deze fusie is de gemeente Molenwaard ontstaan. Hoewel deze fusie tijdens het project KIS plaats heeft gevonden heeft het waterschap dit niet als belemmerend ervaren, met name omdat de gemeentes voorafgaand aan de fusie al geruime tijd onderling samenwerkten in de werkorganisatie De Waard. Het feit dat na de fusie sprake was van één verantwoordelijk wethouder heeft het proces wel vereenvoudigd. Het belang van goede ambtelijke ondersteuning en expertise zoals bij het project KIS het geval was wordt door de gemeente benadrukt om het proces zo effectief en efficiënt mogelijk te laten lopen.

- De projectgroep  
De projectgroep met daarin vertegenwoordigers van het waterschap, de Provincie Zuid-Holland en de gemeente(n) is een werkzaam overlegorgaan geweest in het proces. Gedurende de overleggen was weinig discussie tussen de verschillende partijen omdat niet alleen de urgentie van de veiligheidsopgave maar ook het gezamenlijk belang van meerwaarde-creatie door elk van de partijen onderschreven werd. De persoonlijkheden van de betrokkenen hebben ook bijgedragen aan het succesvol verlopen van het proces. De belangen kwamen echter tegenover elkaar te staan toen de financiële consequenties van de meekoppelkansen in beeld kwamen. Rijkswaterstaat heeft geen deel uitgemaakt van deze projectgroep.
- Communicatie naar en met bewoners  
In het communicatietraject naar de betrokkenen hebben bewonersavonden, zogenaamde huiskamergesprekken, maar ook de klankbordgroep een belangrijke rol gespeeld. Het belang van het vroegtijdig betrekken van omwonenden wordt door de gemeente benadrukt. Vanuit de bewoners is aangegeven dat met name de financiële consequenties van de plannen voor de dijkversterking niet altijd op tijd bekend waren bij de bewoners zelf. Met name de (hoogte van eventuele) schadeloosstelling was niet altijd tijdig bekend.

### ***De belangrijkste uitdagingen***

- De belangrijkste uitdaging in het project KIS zat, zoals aangegeven door zowel het waterschap als door de gemeente, in de financiering van de verschillende meekoppelkansen. Een zogenaamde 'kanspot' is een mogelijk middel om dit toch te bewerkstelligen – dit wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 5. Daarnaast is het vroegtijdig op tafel krijgen van initiatieven en wensen met de daarbij horende financiële middelen van derden lastig.
- Tevens was de tijdsdruk waaronder planvorming en uitvoering heeft moeten plaatsvinden een grote uitdaging, alsmede de complexiteit van de opgave. Dit laatste was vooral te wijten aan de hoeveelheid bebouwing en het ruimtegebrek, maar ook bijvoorbeeld de gekozen contractvorm die voor onzekerheden in de planning heeft gezorgd. De gekozen contractvorm bood veel vrijheid aan de aannemer om zelf met (innovatieve) oplossingen te komen voor de dijkversterking, om daarmee innovatie aan te moedigen. Bij deze contractvorm is het wel van belang om "vrijheid in gebondenheid" te borgen voor aannemers: er moet een balans gevonden worden tussen een vast kader en meer vrijheid voor aannemers (met meer ruimte voor innovatie maar ook meer gevaar voor belangen van omgeving).
- Wat het concept flexibel bouwen betreft is er organisatorisch een cultuuromslag nodig om dit succesvol toe te kunnen passen. Alhoewel de technische mogelijkheden voor vrijelbaar bouwen er zijn is de financiële afstemming met de verschillende partijen een uitdaging, en moeten ook de contractvormen er beter op worden aangepast. Het helder vastleggen van afspraken tussen de verschillende partijen is hierbij cruciaal. Ook moeten marktpartijen zo vroeg mogelijk betrokken worden zodat betere integrale contracten kunnen worden opgesteld – met meer input en betrokkenheid van de verschillende partijen.

## 4.2 Casus IJsselvecht Delta

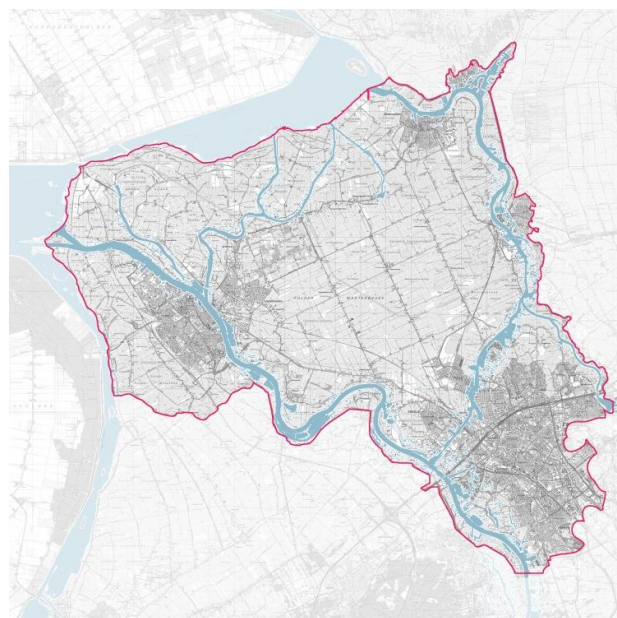
### 4.2.1 Een bijzondere delta

Voor de aanleg van de Afsluitdijk, de Flevopolder en de Noord-Oostpolder lagen Kampen, Zwolle en Hasselt aan de Zuiderzee of stonden onder directe invloed hiervan. De overgang van het rivierenlandschap van IJssel en Vecht naar de Zuiderzee was een echte delta. De ontwikkeling van deze delta is in de afgelopen eeuw door mensenhand gestuurd. De overgang van rivier naar het IJsselmeer is nog steeds zeer duidelijk waarneembaar, zowel landschappelijk als de wijze waarop het watersysteem functioneert. Als voorbeeld: het water rondom de Zwolse binnenstad beweegt in peil mee met het peil van het IJsselmeer.

Door mensenhand zijn diverse dijkeringen ontstaan in en om de delta. Met name dijkkring 10, met in de hoeken IJsselmuiden, Genemuideren en het nieuwe Zwolse stadsdeel Stadshagen, ligt midden in de delta van IJssel en Vecht. In vroeger tijden stond dit gebied regelmatig in meer of mindere mate onder water. De bewoners en gebruikers waren hierop voorbereid. De bebouwing, vooral boerderijen, lagen allemaal op hoogte. Bedijking en de aanleg van de stormvloedkering bij Ramspol hebben het overstromingsrisico sterk gereduceerd. Niettemin kent de dijkkring een dreiging vanuit verschillende kanten: IJssel, Zwartewater/Vecht en IJsselmeer. Een samenloop van omstandigheden, storm en hoge afvoeren, brengt de grootste risico's met zich mee.

Niet alleen in dijkkring 10 speelt waterveiligheid een belangrijke rol. Langs de IJssel en Vecht en rondom het Zwarte water bestaat de kans op overstromingen en vormt een bedreiging voor bestaande grote economische waarden, een rijk cultuur-historisch erfgoed en een bijzonder en waardevol landschap. Daarnaast zijn het niet alleen de rivieren die een grote rol spelen. Dwars door Zwolle stromen de Sallandse weteringen. Deze weteringen stromen vrij af en zorgen voor de afwatering van een fors deel van Overijssel. In en bij Zwolle zijn de weteringen bedijkt en genormeerd als regionale kering. De Weteringen monden uit in het Zwarte water. Ook deze weteringen zorgen voor een overstromingsrisico van omliggend gebied. De impact is van een andere orde ingeval een overstroming van de IJssel, niettemin vormt dit een extra dreiging.

In feite is de IJssel-Vecht delta een kleine delta binnen de Delta die Nederland als gevolg vormt. Heel veel opgaven en uitdagingen zoals deze in het Deltaprogramma worden onderzocht en verkend komen in deze delta naar voren. Alleen het vraagstuk van zoutwater komt niet voor.



Figuur 4.12 Locatie gebied IJsselvecht Delta

#### 4.2.2 Urgenties en opgaven van het gebied

Het advies van de 2<sup>e</sup> Deltacommissie in 2008 met grootse vergezichten had in potentie een groots effect op de IJssel-Vecht Delta. De combinatie van hogere normen voor waterveiligheid, forse peilopzet op het IJsselmeer en meer afvoer over de IJssel zou een enorme impact hebben op het gebied. Daarbij komt dat het gebied economisch gezien nog volop in ontwikkeling is, ook in deze tijden van economische teruggang.

De huidige inzichten zijn minder ingrijpend dan in 2008 werd voorzien. Niettemin kent het gebied een opgave voor waterveiligheid. Een hogere norm is aan de orde voor bepaalde gebieden door de sterke economische ontwikkeling in de afgelopen decennia. Daarnaast voldoet in het gebied een behoorlijk areaal aan keringen, zowel primair als regionaal, niet aan de gestelde normen. Dit betekent dat dijkversterking aan de orde is.

Het peil op het IJsselmeer zal de komende decennia niet sterk gaan veranderen, echter de situatie na 2050 is nog onzeker. Ook de afvoer over de rivieren kan toenemen. Daar wordt deels al op ingespeeld met maatregelen in het kader van *Ruimte voor de Rivier* en *Ruimte voor de Vecht*. Dit zijn twee lopende uitvoeringsprogramma's. Ten zuiden van Kampen wordt, voortvloeiend uit de gebiedsontwikkeling IJssel-Delta Zuid het Reevediep aangelegd; een bypass van de IJssel naar het Drontermeer.

De regio heeft een ambitieuze toekomstagenda voor economische ontwikkeling. Als poort naar Noord- en Oost-Nederland en in het verlengde daarvan ook Noord- en Oost-Europa zijn er in de maakindustrie, de logistiek en transport en in de dienstverlening nog veel ontwikkelingen te verwachten. Watergebonden bedrijvigheid is daarbij één van de facetten gelet op de bijzondere ligging en het eeuwenoude handelskarakter (Hanzestedenverbond). Samengevat kent het gebied uiteenlopende en veelomvattende opgaven voor waterveiligheid, ruimte en economie. Het zoeken, vinden en organiseren van slimme combinaties wordt door de regio gezien als belangrijke opgave. Flexibel gebruik van de waterkering en toepassing van de methodiek van anticiperen en synchroniseren komen daarbij direct in het voetlicht. Daarmee is dit gebied en de ontwikkeling ervan een zeer waardevolle casus voor de methodiek.

#### 4.2.3 Samenwerking

Het antwoord van de regio op de 'dreigende' wateropgave is een samenwerking van meerdere gemeenten, waterschap en provincie in het programma gebiedsontwikkeling IJssel-Vechtdelta. Deze partijen kennen elkaar goed vanuit andere samenwerkingen, bijvoorbeeld in het kader van *Ruimte voor de Rivier*, de ontwikkeling van Zwolle-Kampen Netwerkstad (economisch-ruimtelijke ontwikkeling), mobiliteitsopgaven en het Nationaal Landschap IJsseldelta. Daarnaast hanteert de provincie een Omgevingsvisie, waarin integratie van veel beleidsdomeinen in de fysieke leefomgeving plaatsvindt en bijvoorbeeld samenwerking voor waterveiligheid op de langere termijn één van de doelen is.

De provincie heeft een regisserende rol, vanuit een programmatische aanpak. Daarbij staat samenwerking centraal. Deze samenwerking is geëffectueerd in een bestuurlijke stuurgroep en verschillende ambtelijke overleg- en afstemgroepen zowel vanuit management als mede strategisch en uitvoerend.

Belangrijk in de programmatische aanpak is de blik op zowel de lange en de korte termijn, alsmede de verbinding daartussen.

##### *Lange termijn*

Onder aansturing van de bestuurlijke stuurgroep is een perspectief ontwikkeld voor de lange termijn. Dit is een vergezicht waarin ruimte, economie en waterveiligheid zich in samenhang en op duurzame wijze ontwikkelen voor de delta. Daarvoor is een tweetal perspectieven

zowel ruimtelijk als inhoudelijk uitgewerkt. Waterveiligheid is daarbij een belangrijke rode draad. Het perspectief heeft geen harde status. Het vormt wel een gids om bij actuele ontwikkelingen rekening te kunnen met de langere termijn.

#### *Korte termijn*

Voor de korte termijn is er de opgave om door kennisontwikkeling, door het oplossen van ontwerpogaven en door slim mee te koppelen (te anticiperen) in concrete projecten meerwaarde te creëren. Hiervoor is een uitvoeringsprogramma opgezet dat jaarlijks wordt aangevuld. De eerste resultaten van deze aanpak zijn inmiddels zichtbaar (zie onderstaand). In de praktijk betekent dit robuust en flexibel ontwerpen passend binnen het lange termijnperspectief.

#### *Verbinden: financiële stimulans*

Een belangrijke stimulans in de samenwerking is de beschikbaarheid van een investeringsbudget. In de provinciale investeringsagenda is financiële ruimte gecreëerd om daar waar nodig te ondersteunen in het benutten van kansen. Dit betekent dat wordt getracht nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk 'IJssel-Vechtdelta Proof' te ontwikkelen. De drager van de ruimtelijke ontwikkeling (gemeente of waterschap) is daarbij leidend en betreft andere partners in de uitwerking van voorstellen. De stuurgroep heeft een belangrijke rol als toetssteen: draagt een project of ontwikkeling daadwerkelijk bij aan gestelde ambitie en heeft een investering daarmee maatschappelijke meerwaarde?



### Besluitvorming

De besluitvorming is in de samenwerking uiteindelijk voorbehouden aan de besturen van de individuele partners. Colleges en algemene besturen (gemeenteraad, Provinciale Staten) nemen de uiteindelijke besluiten. De stuurgroep is daarmee een toetsend en adviserend orgaan. Bestuurlijke samenwerking is daarbij krachtig en heeft doorwerking in de besluitvorming. De samenwerking is in de praktijk relatief los georganiseerd. Deelnemers dragen een grote eigen verantwoordelijkheid. Een stevige regisseursrol is echter wel van groot belang voor continuïteit, voortgang en gemeenschappelijke beeldvorming.

#### 4.2.4 Aanpak en resultaat

##### *Uitvoeringsprogramma IJssel-Vecht Delta*

Zoals benoemd is aan de hand van een uitvoeringsprogramma invulling gegeven aan meekoppelkansen. Dit programma is in 2012 opgezet en de eerste resultaten zijn bereikt in de periode tot en met najaar 2013. Het programma bestond grofweg uit een tiental projecten. Het eigenaarschap van deze projecten lag bij de verschillende partners. Zowel gemeenten, waterschap als provincie hebben projecten uitgevoerd. De projecten hebben uiteenlopende resultaten opgeleverd. Naast verdiepende inhoudelijke inzichten is en wordt in realisatieprojecten invulling gegeven aan ambities.

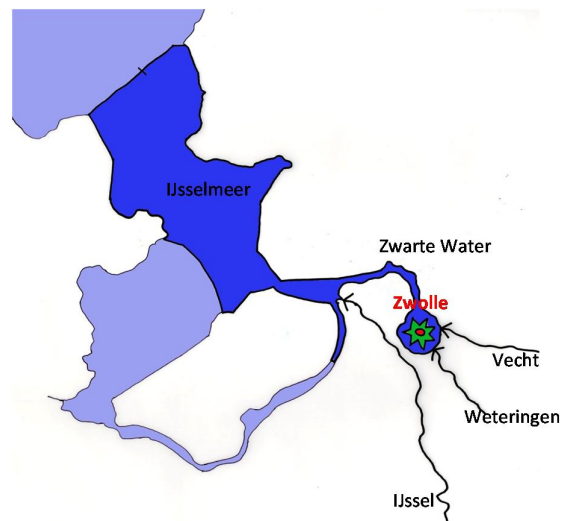
We belichten in het navolgende enkele van de bereikte resultaten door deze te spiegelen aan de methodiek en aandacht te besteden aan relevante thema's als organisatie, juridisch en financiën.

##### Investeringsagenda binnenstad Zwolle

Gedurende 2012 en 2013 heeft de gemeente Zwolle binnen de gezamenlijke uitvoeringsagenda gewerkt aan een investeringsagenda waarbij ontwikkelingen in de binnenstad van Zwolle zijn gekoppeld aan opgaven voor waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Naast een kansenscan voor de langere termijn (synchronisatiemogelijkheden) is een tweetal concrete uitvoeringsprojecten nader uitgewerkt.

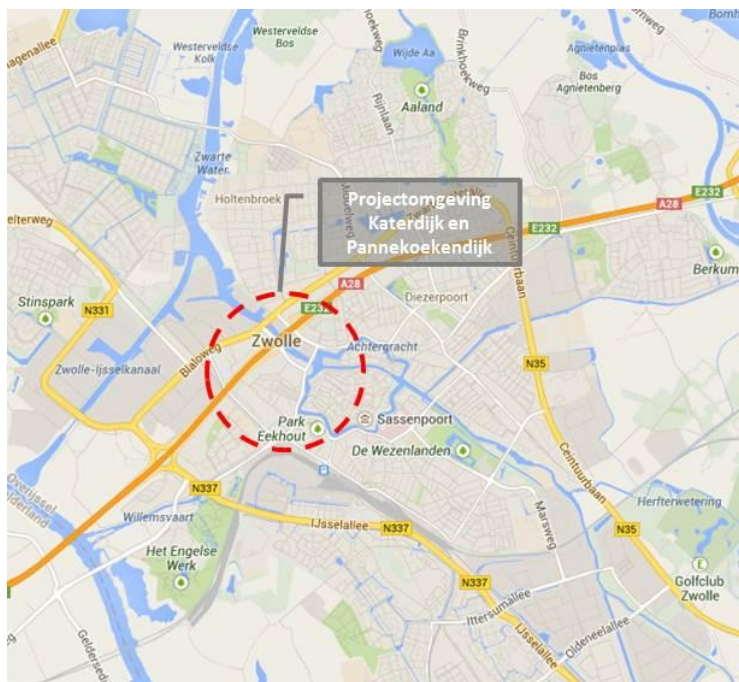
##### Voorbeeld Katerdijk

De Katerdijk is één van de belangrijke in- en uitvalswegen voor het centrumgebied van Zwolle zowel voor autoverkeer als fietsers. Voor het openbaar vervoer is het een hoofdtransport-as naar het noordelijk deel van Zwolle en de omliggende regio. De Katerdijk is ook een waterkering, deels primair en deels regionaal. De gemeente heeft in 2013 de Katerdijk heringericht om de multimodale verkeersfunctie beter te accommoderen. De functie van waterkering is daarbij meegenomen in het plan- en realisatieproces.



Figuur 4.13 Uitvoeringsprogramma IJssel-Vecht Delta



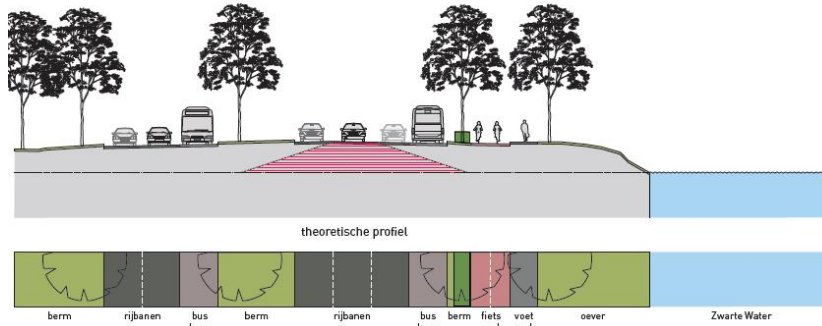


Figuur 4.14 Projectomgeving Katerdijk en Pannekoekendijk

Hierbij is de kering 'voorbereid' op de toekomst. Een voorbeeld van anticiperen, waarbij er geen urgente waterveiligheidsopgave lag, maar hier wel rekening mee is gehouden. Wat hield dit in:

- **Organisatie:** het programma IJssel-Vecht Delta leverde uitgangspunten voor een 'deltaproof' oplossing. In de gehanteerde maatgevende waterstand is rekening gehouden met een opslag voor de lange termijn (2050/2100). Partijen waren het gezamenlijk eens over de waterstanden.
- **Financiën:** de meerkosten voor maatregelen in het kader van een 'Deltaproof' oplossing lagen in de orde van 6-7% ten opzichte van de totale investering. De gemeente draagt deze kosten.
- **Juridisch/technisch:** de specifieke situatie leende zich voor het concept van een theoretisch profiel (zie figuur). Deze methodiek is door het waterschap aangedragen waarmee in het totale grondlichaam een kering is geprojecteerd. Binnen deze projectie is sprake van volledige functiescheiding. Bomen, kabels, leidingen, etc. zijn buiten dit profiel geplaatst. De invloed van niet waterkerende objecten is hierdoor maximaal geminimaliseerd. Tegelijkertijd bood dit de gemeente de mogelijkheid een optimale ruimtelijke oplossing te realiseren met een hoge kwaliteit.

Samengevat: een toekomstbestendige win-win situatie gebaseerd op anticiperen.

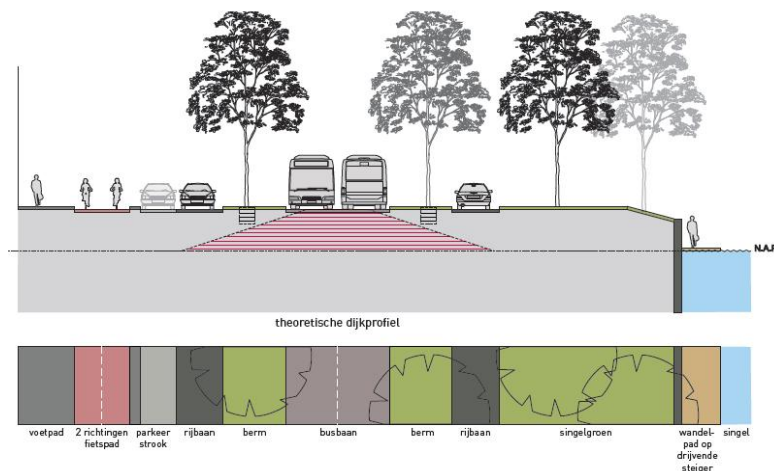


Figuur 4.15 Toekomstige situatie Katerdijk

#### Voorbeeld Pannekoekendijk

De situatie ter plaatse van de Pannekoekendijk is vergelijkbaar aan de Katerdijk. In dit geval gaat het echter volledig om een regionale waterkering met een zelfde functie voor OV en diverse andere verkeersmodaliteiten. Vergelijkbare principes zijn toegepast wat betreft hoogte (toekomstbestendig) en scheiding van functies als voor de Katerdijk. Vanuit het programma IJssel-Vecht Delta zijn bestuurders betrokken bij een ruimtelijke oplossing met een Deltaproof karakter. Op ambtelijk niveau vond en vindt in samenspraak een uitwerking van een voorlopig en definitief ontwerp plaats. Beperkte ruimte op een deel van het tracé noopt tot een ontwerp oplossing waarbij een drijvend wandelpad in de singel is geprojecteerd. Hiermee wordt dynamiek van de singel, die in open verbinding staat met het Zwarte Water en IJsselmeer, verlevendigd passend bij de identiteit en historisch besef.

De meerkosten voor de oplossing liggen in dezelfde orde als bij de Katerdijk. Dekking voor de kosten wordt gevonden in het investeringsbudget van de Provincie Overijssel. De bestuurlijke samenwerking tussen gemeente, waterschap en provincie levert ook in deze casus meerwaarde voor de toekomst door een integrale aanpak. Voorkomen wordt dat voor 'enkel' een waterveiligheidsopgave op termijn een enorme ingreep in het Zwolse stadscentrum noodzakelijk is, tegen naar verwachting veel hogere kosten dan in de huidige ontwikkeling het geval is.



Figuur 4.16 Toekomstige situatie Pannekoekendijk

Meerlaagsveiligheid

De regio experimenteert ook met het concept meerlaagsveiligheid. Daarbij wordt in de basis gekozen voor een anticiperende aanpak: kansen benutten waar deze zich voordoen en bewust en realistisch omgaan met onzekerheden. Twee voorbeelden daarvan zijn zichtbaar gemaakt in het Deltaprogramma 2014 (pagina 76). Ook hier geldt dat geanticipeerd wordt. Voor een buitendijkse ontwikkeling in een regionaal systeem wordt de bebouwing bestendig gemaakt voor hogere waterstanden in de toekomst. Door nu te investeren zijn de meerkosten marginaal ten opzichte van de totale ontwikkeling (orde 1 tot 2%, bij een investering tussen € 50 en 100 miljoen).

De andere investering betreft het aanleggen van een geluidswal als gevolg beperkende wal bij een overstroming. Tegen beperkte meerkosten wordt deze geluidswal breder en komt er een afdeklaag die een zekere mate van erosiebestendigheid heeft. Het besef leeft dat deze ontwikkeling ver op de muziek vooruitloopt en mogelijk een desinvestering kan zijn als er een andere richting wordt gekozen in de normeringsdiscussie (deltabeslissing Veiligheid). De mogelijke winst (voorkomen grootschalige schade aan een woonwijk) is echter aanzienlijk. Daarnaast zou een ingreep in de toekomst, waarbij de ruimte voor werkzaamheden sterk is ingeperkt veel duurder uitvallen.

*Andere ontwikkelingen*

Voormalige ziekenhuislocatie

Buiten het uitvoeringsprogramma, echter binnen het aandachtsgebied van het samenwerkingsverband doen zich ook ontwikkelingen voor waarbij ruimtelijke ontwikkeling en waterveiligheid worden geïntegreerd. Een voorbeeld stond op 11 december 2013 in dagblad de Stentor. Een voormalig ziekenhuis wordt herontwikkeld. Een deel van het gebied is echter een regionale waterkering. Door de ontwikkelde samenwerking van waterschap en gemeente wordt nu samen met de projectontwikkelaar een geïntegreerd ontwerp voor het gebied gemaakt voor meerdere functies. Er ontstaat ruimte om kering en woningen te combineren zodat meervoudig ruimtegebruik wordt gerealiseerd in stedelijk gebied. Daarbij wordt een opgave voor de waterkering (huidige en toekomstige hoogte), alhoewel niet urgent meegenomen in het plan zo is de ambitie. Dit plan is beoogd om ook deel uit te gaan maken van de investeringsagenda voor de IJssel-Vechtdelta voor duurzame waterveiligheid. De meerwaarde kan ontstaan doordat een toekomstige aanpak van de waterkering, in een herontwikkeld en hoogwaardig gebied wordt voorkomen.



Figuur 4.17 Krantenknipsel De Stentor, 11 december 2013

Herinvulling braakliggend terrein

Binnen de gemeente Zwolle wordt een braakliggend terrein grenzend aan het Zwarte Water opnieuw ontwikkeld. Een oude olieopslagomgeving krijgt opnieuw een maatschappelijke functie en vergroot de kwaliteit van het gebied. Het terrein grenst aan een primaire waterkering en ligt deels binnen de beschermingszone. De kering kent een verbeteropgave. In de 3<sup>e</sup> landelijke toetsronde primaire waterkeringen is de kering ‘afgetoetst’.

Intensieve afstemming binnen de driehoek gemeente-ontwikkelaar-waterschap heeft inmiddels geleid tot een ontwerpoplossing. In deze oplossing is sprake van anticiperen. In de ontwikkeling van het terrein wordt rekening gehouden met een dijkversterking in de toekomst. Een synchronisatie van opgaven is onderwerp van overleg. Echter de geplande realisatieperioden liggen behoorlijk ver uitelkaar en er is onduidelijkheid in de wijze waarop financiering en de technische ontwerpoplossing kan worden 'gematcht'. Het speelveld is in deze casus uitgebreid doordat kaders vanuit het nHWBP meespelen. De casus levert waardevolle ervaring op voor zowel de gemeente als het waterschap voor toekomstige projecten en ontwikkelingen.

#### 4.2.5 Toekomst en methodiek

De delta van IJssel en Vecht kent in de komende decennia nog grote uitdagingen voor waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkeling. Daardoor zijn kansen voor robuuste en flexibele oplossingen volop aanwezig. We zien opgaven door:

- In het programma nHWBP neemt het waterschap Groot-Salland een prominente plek in door de majeure opgave. De opgave voor het versterken van waterkering is groot, door een relatief hoog aantal kilometers. Ook voor regionale keringen ligt er een versterkingsopgave. Deze is van een andere orde, echter nog steeds aanzienlijk. Tot slot zal de nieuwe norm zoals geadviseerd vanuit het Deltaprogramma een inspanning voor de delta betekenen om waterveiligheid naar een hoger niveau te brengen. Maatwerk per dijktraject zal hierbij aan de orde zijn.
- De verzameling van opgaven biedt de mogelijkheid een agenda voor de langere termijn te maken. Deze agenda leent zich goed voor een verdiepende verkenning van mogelijkheden om te anticiperen en te synchroniseren. Aangezien onder andere de gemeente Zwolle voorziet om ook de ruimtelijke agenda (structuurvisie) te actualiseren is een synchronisatie van de agenda's voor de langere termijn kansrijk om te verkennen.

#### 4.2.6 Reflectie

De voorgaande voorbeelden laten zien dat anticiperen in de tijd op (mogelijke) andere ontwikkelingen zowel wat betreft ruimte als waterveiligheid realiseerbaar is. De 'wortel' van een financieringsmogelijkheid voor de 'plus' op het project door een provinciaal investeringsbudget versnelt het denken in kansen en creëert draagvlak. Hierdoor kan het gemeengoed worden en gaan maatregelen onderdeel uitmaken van reguliere projectbegrotingen.

Door praktijkvoorbeelden uit te ontwikkelen wordt inzichtelijk welke meerkosten aan de orde zijn. Deze zijn veelal beperkt ten opzichte van de totale investering. De ervaring leidt er toe dat veel eerder in ontwikkelprocessen het belang voor waterveiligheid wordt meegenomen. Dit begint binnen de gemeente. Een eigen verantwoordelijkheid wordt gevoeld om anticiperend en/of synchroniserend te handelen. De legitimatie voor dit handelen komt voort uit de eigen behoefte een economisch duurzaam en krachtige ontwikkeling na te streven. Daar hoort een goede waterveiligheid in thuis als waarborg voor continuïteit.

De uitdaging is en blijft om de opgedane en ervaringen en inzichten in te bedden in de eigen organisatie (s). Vanuit een eigen benadering is het mogelijk andere deelnemers in het proces, zoals projectontwikkelaars, maar ook publieke partners mee te nemen in het denkproces. Een vroege start is daarbij noodzakelijk. Ook enige vasthoudendheid en doorzettingsvermogen is noodzakelijk.

Synchroniseren lijkt vooralsnog de grootste uitdaging te zijn om waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkeling te verbinden. Een gebiedsgerichte en meer programmatische benadering kan daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Deze benadering moet dan ook worden vertaald in organisatie, in de flexibiliteit van toepassing van beleid en in financiering. De casus IJssel-Vecht Delta laat zien dat kansen benutten goed realiseerbaar is.

#### 4.2.7 Samenvatting successen en leerlessen

Wat is naast voorgaande generieke inzichten te leren van de casus IJssel-Vecht Delta? Navolgend allereerst een aantal sleutels voor succes:

- De bestuurlijke samenwerking vanuit een stuurgroep, de regio (delta) staat hierdoor centraal.
- Een gemeenschappelijke visie in een perspectief voor de lange termijn.
- De bereidheid van de provincie om te investeren door financiële middelen beschikbaar te stellen als cofinanciering in projecten, ook waar het private ontwikkelingen betreft.
- De durf om te investeren, ondanks onzekerheid over de ontwikkeling van het watersysteem op de langere termijn, m.a.w. de verwachte urgentie is ook een urgentie om op te beslissen.
- Een transparant werkproces op de ambtelijke werkvloer waarin gezocht wordt naar kansen.
- Het centraal stellen van het belang van de regio en zelf op zoek te gaan naar innovaties voor waterveiligheid.
- Vroegtijdige omarming van het nieuwe concept meerlaagsveiligheid als middel om een waterveilige regio te creëren waarmee een gemeenschappelijke deler is ontstaan: voorop lopen als regio in nieuwe beleidsontwikkelingen. De regio is nu één van de drie nationale pilots MeerlaagsVeiligheid.

Uiteraard is er sprake van leerervaringen. De volgende zijn af te leiden:

- Wederzijdse betrokkenheid vanuit de partners ontstond en ontstaat nog wel eens vanuit een conditionerend perspectief. Met andere woorden het (snel) willen verkrijgen van vergunningen zorgt ervoor dat het loket hiervoor wordt gezocht als ingang bij een partner. Een ingang op 'beleidsniveau' en betrokkenheid zo vroeg mogelijk in een ontwikkelproces zijn van belang om flexibiliteit te creëren.
- Tegelijkertijd zijn eenduidige afspraken tussen partijen, zeker als private ontwikkeling aan de orde is, belangrijk in de onderlinge relatie.
- Een winstpunt is te behalen als deze afspraken naast de inhoud juist ook gaan over het proces en de wijze van samenwerking. Hier is meer aandacht voor nodig. Bijvoorbeeld om de continuïteit tot en met realisatie te kunnen borgen en er geen verrassingen ontstaan na fase-overgangen (bijvoorbeeld bij vergunningverlening).
- Kennis van en rekening houden met elkaars belang en behoefte wordt nog niet vaak expliciet gemaakt. Vaak is het belang van de ander, op basis van de formele taak de reden om overleg te starten. Het project belang wordt vervolgens echter centraal gesteld, boven het belang van de rolhouder.



## 5 Reflectie

In het onderzoek gericht op flexibel gebruik van de waterkering lag de focus op praktijktoepassing en praktijkervaring. Twee casussen zijn belicht vanuit de methodiek van synchroniseren en anticiperen. Waardevolle lessen kunnen vanuit deze confrontatie worden geleerd.

Daarnaast is de praktijkomgeving in beweging. Het Deltaprogramma nadert zijn eerste grote mijlpaal: de deltabeslissingen, waaronder de nieuwe normen voor primaire waterkeringen en daarmee een waterveiligheidsopgave voor de komende decennia. De brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 23 april 2013 geeft een eerste stap in nieuw waterveiligheidsbeleid. Het 1<sup>e</sup> programma van het nHWBP is gereed en de projecten worden opgestart. Daarnaast heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu de Omgevingswet in voorbereiding. Deze nieuwe wet verenigt de verschillende wetten zoals we die nu in het fysieke domein kennen met als doel de regelgeving eenvoudiger, helderder en sneller uitvoerbaar te maken.

Samengevat doet zich een (grote) kans voor om de ontwikkelde theorie en methodiek van synchroniseren van en anticiperen op water- en ruimtelijke opgaven naar volwaardige praktijktoepassing te brengen. Het benutten van deze kans zal echter niet vanzelf gaan. Het vraagt aandacht en actie van verschillende partijen, met name in de publieke omgeving. Daarover gaat deze reflectie.

De waterschappen hebben zich de afgelopen jaren in toenemende mate ontwikkeld tot een netwerkspeler bij ingrepen in en om waterkeringen. Het is onmogelijk gebleken om als monopolist met functionele taak projecten te realiseren zonder bestuurlijke partners en draagvlak in de omgeving. Deze projecten gaan en gingen vaak uit van een sectorale opgave. De omgeving speelt hierop in door wensenlijstjes in te brengen. Hierdoor ontstaat een onderhandelingspel waarin het waterschap een complexe verantwoording moet afleggen naar zowel omgeving (waarom neem je zaken wel en niet mee) en naar de financier (programmabureau als uitvoerder subsidieregeling voor dijkversterkingen, waarom is het toch sober en doelmatig). Waar ligt hier de ruimte voor eigen initiatief van het waterschap?

Wij zien de rol van het waterschap niet alleen als beheerder van waterkeringen. Het waterschap is ook een ontwikkelaar van waterkeringen. Ingrepen aan waterkeringen zijn namelijk per definitie ingrepen in de ruimte, zowel horizontaal als verticaal. Voor een waterschap is het hebben en houden van ontwikkelmogelijkheden van groot belang. Deze ruimte creëert een robuust uitgangspunt voor de toekomst. Wij zien het als hét vertrekpunt om te kunnen anticiperen en synchroniseren.

De oproep aan de waterschappen is meer in de rol van ontwikkelaar te kruipen. De volgende middelen zijn hiervoor inzetbaar (op te zetten dan wel te ontwikkelen):

1. Voor *synchronisatie en anticipatie* is samenwerking tussen organisaties essentieel. Dit betekent dat kaders en agenda's van één organisatie zich moeten aanpassen op kaders en agenda's van andere organisaties. Het streven is toe te werken naar een integrale programmatische benadering. Voor het waterschap betekent dit dat zij zich vanuit haar kerntaken proactief moet opstellen voor de belangen van andere omgevingspartijen:

alleen dan kan namelijk vanuit een integrale benadering worden gewerkt. Een proactieve ondernemende houding is hierbij voorwaarde.

2. *Een ruimtelijke dijkennisie vanuit een levenscyclus gedachte.* Hiermee maakt het waterschap haar agenda inzichtelijk voor verwachte ruimtelijke ingrepen en initiatieven. Dit gaat veel verder dan een legger met beleidsregels. De visie dient levend en uitnodigend te zijn, waarbij het benutten van kansen door meekoppeling met andere partijen aan de orde is (afstemmen en mogelijk uitruilen van belangen). Hierdoor ontstaat flexibiliteit en wordt de rol als netwerkpartner vergroot. Niet onbelangrijk, de aanstaande Omgevingswet leidt tot meer integraliteit en afstemming in regels en plannen. Een dijkennisie kan een belangrijke bouwsteen zijn in deze integraliteit en maakt het waterschap tot een actieve partner in de ruimtelijke omgeving op strategisch niveau. Een dergelijke visie wordt deels al opgevangen door de gebiedsgerichte visievorming in het Deltaprogramma ontwikkeld met rijk, provincies en gemeenten.
3. *Een voorzieningen- of kansenpot.* Wij zien hierin vooral een financiële buffer waarmee het waterschap zelf voorinvesteringen kan plegen in ruimtelijke ontwikkelingen, mits het eigen belang daarmee gediend is. Deze voorinvesteringen zijn aan de orde als een waterveiligheidsopgave verder in de tijd ligt. Deze buffer ontwikkelt zich niet vanzelf. De voeding kan komen uit bijvoorbeeld: meevallers in dijkversterkingsprojecten, bijvoorbeeld ten aanzien van de post onvoorzien. Werken vanuit een exploitatiegedachte, bijvoorbeeld rondom het concept van een klimaatdijk. Rondom veel dijkversterkingsprojecten vindt aan- en verkoop van opstallen en gronden plaats. Verevening kan via de voorzieningenpot lopen. Hiermee ontstaat een risico dat actief beheerst moet worden. Ervaringen en kennis van gemeenten en marktpartijen op dit vlak kunnen worden benut. Mogelijkerwijs kunnen provincies een actieve rol als participant vervullen. De provincie is een regionale investeerder, zo blijkt ook uit één van de casussen.
4. *Actief 'bouw'beleid voor de ruimte op en naast waterkeringen.* Zorgen voor inzicht hoe met eenvoudige technieken meer flexibiliteit voor de omgang met bebouwing kan worden gecreëerd schept ruimte voor ontwikkeling. Het is niet onlogisch om specifieke eisen te stellen aan bouwmethoden in een zone bij keringen, aangezien dit nu eenmaal een bijzondere omgeving is. Van groot belang is echter dat de gemeente zich schaaft achter dit beleid, aangezien zij bevoegd gezag is voor het bouwen.

We doen ook een oproep aan het Rijk. Een belangrijke hobbel, zeker bij primaire waterkeringen, is de relatief starre huidige financieringsconstructie. Het subsidie-instrument voor hoogwaterbescherming wordt toegepast met een grote mate van detail. Daarnaast is de sturing op kasritme leidend. Dit kan leiden tot conflict situaties in projecten en verhindert een flexibele en meer integrale benadering van opgaven. Sectorale ingrepen en monopolistische insteken blijven hierdoor onvermijdelijk. Zeker bij een benadering op de langere termijn (het vormen van een agenda) biedt een deltaxfonds daarentegen een rijk kansenperspectief. Dit moet dan wel op een wijze worden geëffectueerd waarmee kansen kunnen worden benut. Prestatieafspraken blijven onvermijdelijk om doelmatige inzet van middelen te kunnen borgen.

De effectuering van kansen begint naar ons inzicht met een veel sterkere focus op vroege plan- en projectfasen, waarbij een meer integrale bestuurlijke afweging mogelijk moet zijn (gebiedsafspraken). Dit betekent dat de kaders voor de initiatiefase en verkenningsfase ruimte moeten bieden voor afspraken over financiering. Naast deze projectmatige benadering vragen wij aandacht voor een participatieagenda in ruimtelijke ontwikkelingen. Ook al zijn



projecten voorzien op een termijn van jaren, dan hoeft dat nog niet te betekenen dat een investering voor waterveiligheid niet nodig is. Door mee te koppelen in een ontwikkeling kan een project op termijn mogelijk veel eenvoudiger worden gerealiseerd. Dat is ook een vorm van doelmatigheid. Deze vergt echter investeringsbereidheid, zowel in capaciteit als financieel. Creëer dus een investeringsmogelijkheid die niet gebonden is aan een geprogrammeerd project.

Een laatste oproep aan het Rijk cq. de programmabureaus van hoogwaterbescherming betreft de beïnvloeding van de kabel- en leidingsector. Deze sector werkt nog in hoge mate autonoom en houdt vast aan afspraken en werkwijzen die belemmerend werken in projecten. Een bottom-up benadering van de werkvloer is niet effectief. De sector als actieve participant kan meerwaarde creëren. Een meer gecentraliseerde aanpak lijkt daarvoor kansrijk (sturing van bovenaf). De praktijkervaringen staan soms in schril contrast met een in 2011 afgesloten convenant tussen Unie van Waterschappen en het platform van Netbeheerders. Betere navolging van de afspraken in dit convenant is gewenst.

**Samengevat** richt onze oproep zich in eerste instantie tot de waterschappen en gemeenten: ga *actief* samen aan de slag met waterkeringen in een ruimtelijk perspectief. Toon de *wil* en de *durf* om meer te doen met waterkeringen, zonder daarbij eigen belangen uit het oog te verliezen. Met afgestemde belangen is echter meerwaarde te bereiken, mits deze afstemming vroegtijdig of beter continu plaatsvindt.

De waterschappen dienen gezamenlijk kaderstellers en toezichthouders, dus het Rijk, veel actiever te beïnvloeden. De huidige trend is veel verantwoordelijkheid regionaal te beleggen. Daarbij hoort ook de ruimte om deze verantwoordelijkheid naar eigen inzicht, behoefte en mogelijkheden in te vullen. Een voornaam aandachtspunt hierin betreft financiering. Het Rijk kan daarin ook zelf initiatief nemen om behoeften veel nadrukkelijker te inventariseren.



## Referenties

Berg, F. van den (2013) *Uitwerking Beleid dijkversterking Kinderdijk-Schoonhovenseveer, concept 1*

Bureau Helsdingen, Boerderij en erf (2010). Inventarisatie cultuurhistorische waarde Lekdijk. Definitief, februari 2011

H+N+S (2010), *Handreiking Ruimtelijke Kwaliteit Dijkversterking Lekdijk Kinderdijk-Schoonhovenseveer*.

Ministerie van Infrastructuur & Milieu, (2012) *Factsheet Waterwet, "Projectplan en/of vergunningplicht?" augustus 2012*

Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2013), Voortgangsbrief Stelselherziening Omgevingsrecht', brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan Tweede Kamer d.d. 28 oktober 2013

Terra Incognita (2013), *Klimaatdijk en Jachthaven Liesveld, beeldkwaliteitsplan en inrichtingsplan*, in opdracht van Waterschap Rivierenland, 28 november 2013

Terra Incognita, *Inrichtingsplan Klimaatdijk en Jachthaven Liesveld*, in opdracht van Waterschap Rivierenland, 28 november 2013

Tromp, E.; H. van den Berg (Deltares), J. Rengers, E. Pelders (AT Osborne (2012) *Multifunctionele Waterkeringen, onderzoek naar de mogelijkheden voor flexibel gebruik van de waterkering*, kenmerk: 1205973-007-VEB-0016-gbh, december 2012.

Waterschap Rivierenland (2011), *Dijkversterking Kinderdijk-Schoonhovenseveer; C2 moment, motivering van oplossing met sloop en herbouw panden, 25 september 2011*.

Waterschap Rivierenland (2010), *Startnotitie voor de m.e.r. Dijkversterking Kinderdijk - Schoonhovenseveer (201000418)*, februari 2010.

Waterschap Rivierenland (2010), *Technische Uitgangspunten Dijkversterking Kinderdijk-Schoonhovenseveer*, versie september 2011.

Witteveen+Bos (2012), *Dijkversterking Kinderdijk-Schoonhovenseveer, projectplan*, maart 2013.

Witteveen+Bos (2011), Projectnota/MER Kinderdijk-Schoonhovenseveer, d.d. 1 juli 2011, referentie TL200-9/tutr/043

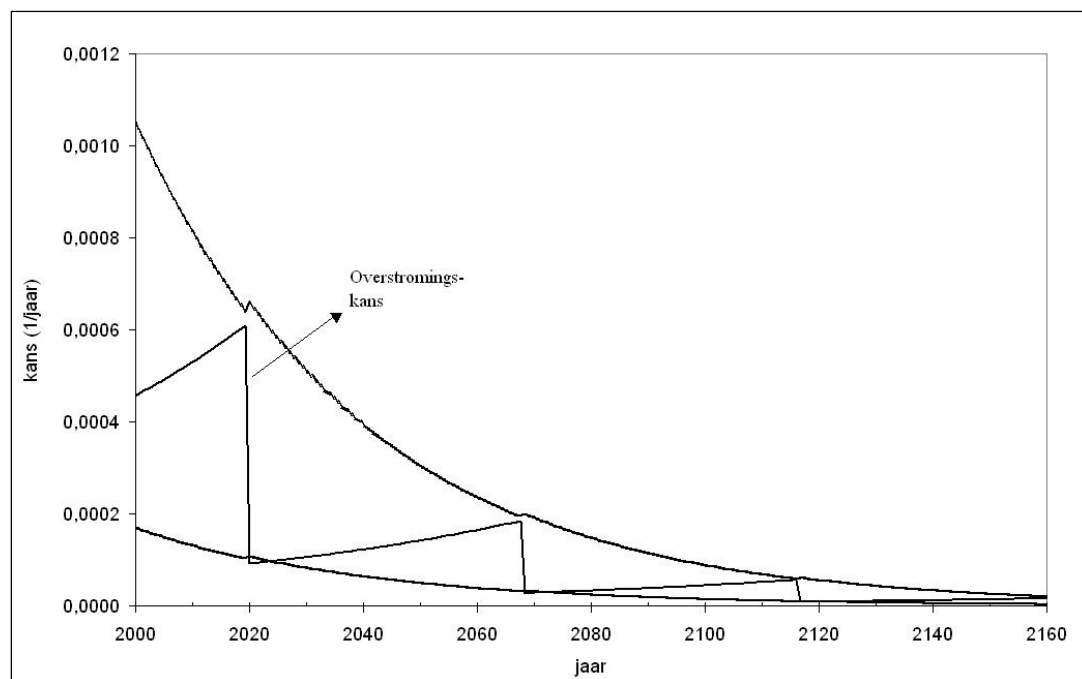
## A Achtergrondinformatie ‘nieuwe normering’

### Enige achtergronden bij het concept van middenkansen

In de benadering van de MKBA van WV21 is ervan uitgegaan dat de overstromingskansen in de tijd toenemen als gevolg van klimaatveranderingen en bodemdaling. Tevens zal de potentiële schade toenemen door economische groei en demografische ontwikkelingen. Investeren in waterkeringen vormt dus geen eenmalige beslissing, maar moet deze gezien worden als een terugkerende of periodieke beslissing.

Een belangrijk deel van de kosten van investeringen in de waterkering (in het bijzonder bij dijken en kunstwerken) bestaat uit vaste kosten. Dat zijn kosten die gemaakt moeten worden ongeacht de mate waarin een dijk wordt verhoogd of versterkt. Door deze vaste kosten is het economisch efficiënt om de dijk steeds flink te verhogen/versterken. Immers dan behoeven de vaste kosten niet vaak gemaakt te worden. Na een investering zullen gedurende een langere periode geen verhogingen/versterkingen meer nodig zijn. Het is duidelijk dat in dit geval niet meer kan worden volstaan met alleen de vraag te stellen hoeveel de dijk moet worden verhoogd/versterkt, maar dat ook de vraag gesteld moet worden wanneer de dijk (opnieuw) moet worden verhoogd/versterkt.

In het dynamische model dat hieruit volgt, leidt dit tot opeenvolgende rondes van investeringen in de waterkering. Daardoor is het beschermingsniveau in de tijd ook niet langer constant: net na een investering is de overstromingskans het kleinst en net voor een investering het grootst. Het verloop van de overstromingskans in de tijd vertoont een zaagtandpatroon met sprongen op de momenten van investeren (zie Figuur A.1).



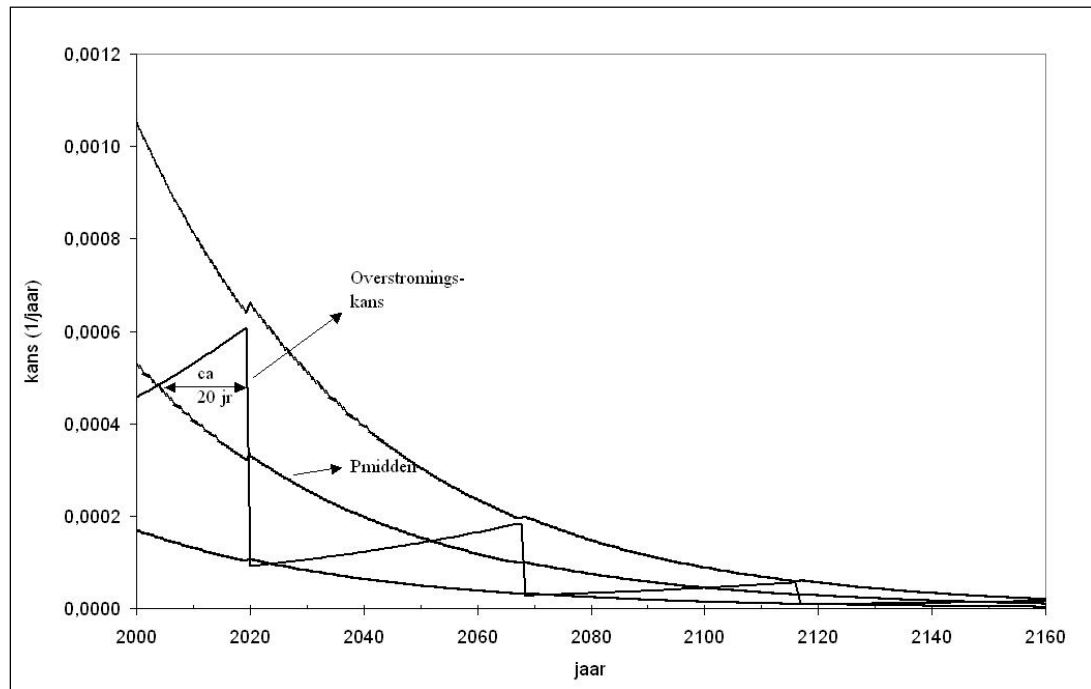
Figuur A.1 Economisch efficiënt verloop van overstromingskansen bij herhaald investeren

In deze figuur neemt de overstromingskans (doorgetrokken lijn) toe als gevolg van klimaatverandering en bodemdaling, totdat een bepaalde maximaal toelaatbare overstromingskans is bereikt (bovenste lijn). Op dat moment wordt geïnvesteerd zodat er daarna een hoog beschermingsniveau gerealiseerd is (onderste lijn). De omvang van deze investering wordt bepaald door de verhouding tussen vaste en variabele kosten: bij relatief veel vaste kosten loont het om een grotere investering te doen zodat een volgende ingreep minder snel noodzakelijk zal zijn. Vervolgens neemt de overstromingskans weer toe totdat opnieuw een maximum is bereikt. Dit keer wordt echter al bij een lager maximum ingegrepen omdat de te beschermen waarden in de dijkkring zijn toegenomen.

Het model *OptimaliseRing* berekent de optimale onder- en bovengrenzen van de overstromingskansen. Het model berekent de optimale omvang van de investering, het optimale moment van investeren, en de optimale momenten en omvang van de volgende investeringen. Daaruit leidt het model een optimale, maximaal toelaatbare overstromingskans (bovenste lijn) en een optimale ontwerpnorm (onderste lijn) af. Beide zijn echter niet direct bruikbaar als wettelijke toetsnorm.

De normen uit de wet worden gebruikt als toetsnorm om de waterkering te keuren. Wanneer eenmaal geconstateerd is dat deze norm is overschreden, dan kan het in de praktijk nog een periode duren voordat maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Bij grote projecten (zoals Ruimte voor de Rivier) kan dat oplopen tot 10 of 20 jaar. Gedurende die periode kan de norm nog verder worden overschreden. De werkelijke kans kan dus een tijd lang groter zijn dan de wettelijke normkans. Dit betekent dat de norm niet de absolute ondergrens van het beschermingsniveau vormt, maar eerder een soort signaalfunctie heeft: het geeft het tijdstip aan waarop een actie moet worden gestart om de waterkering te gaan verbeteren.

Het besluit om een waterkering af te keuren zou (vanuit economisch oogpunt) niet gebaseerd moeten worden op de maximaal toelaatbare overstromingskans (de bovenste stippellijn in Figuur A.1), maar op een punt onder deze stippellijn. Op deze wijze wordt op een eerder tijdstip al ingegrepen. In de tijd die vervolgens verstrijkt voordat alle versterkingsmaatregelen zijn genomen, zal de overstromingskans richting de bovenste stippellijn toenemen, zonder deze (snel) te overschrijden. In de MKBA is de middenkans bepaald als het moment om actie te gaan ondernemen. Deze middenkans is getoond in Figuur A.2.



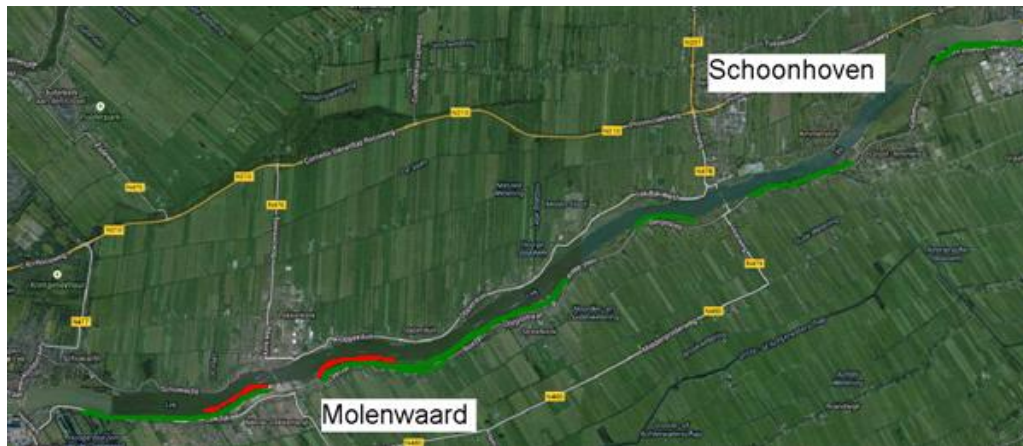
Figuur A.2 Principe achter de middenkans

De middenkans (middelste lijn) ligt tussen de vanuit economisch oogpunt maximale toelaatbare kans (bovenste lijn) en ontwerpkans (onderste lijn). De middenkans vormt een geschikte indicator voor een toetsnorm op grond van economische efficiency. De middenkans wordt ieder jaar kleiner doordat de schade in de dijkkring stijgt als gevolg van economische groei. Op het moment dat de overstromingskans (doorgetrokken lijn) de middenkans overschrijdt, is er nog ongeveer twintig jaar tijd voordat de maximaal toelaatbare kans (bovenste lijn) wordt overschreden. De uitvoeringstermijn (of 'besteltijd') van ongeveer twintig jaar is redelijk conform de huidige praktijk van grote projecten. Bij de middenkans als indicator voor de wettelijke toetsnorm hoort dus de erkenning dat deze gedurende een bepaalde periode overschreden mag worden.

## B Verslaglegging Workshop flexibel gebruik van een waterkering: casus KIS

### B.1 Inleiding

Binnen het onderzoek 'Flexibel gebruik van een waterkering' speelt casuïstiek een belangrijke rol. In nauw overleg met Waterschap Rivierenland is gekozen voor de casus dijkvak KIS – tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer. Om helder in beeld te krijgen welke uitdagingen zich in deze casus voordeden, welke afwegingen zijn gemaakt en wat we ervan kunnen leren, is een workshop georganiseerd met de betrokkenen bij Waterschap Rivierenland.



Figuur B.1 gebiedsverkenning dijk tracé tussen Kinderdijk - Schoonhovenseveer

### B.2 Doel

Het doel van de workshop is te verkennen welke afwegingen zijn gemaakt in het project KIS over het meenemen van meekoppelkansen in het project. Daarbij wordt teruggekeken op het doorlopen proces, welke uitkomsten het proces had en wat hierin de leidende oorzaken waren. Tevens is het doel om vanuit de ervaring binnen het project KIS te benoemen waar kansen liggen en handvatten geboden worden die benut kunnen worden voor vergelijkbare opgaven in de toekomst.

Tijdens de workshop is het dijkversterkingsproject KIS kort geïntroduceerd door het Waterschap Rivierenland. Daaropvolgend is een discussie gevoerd waarin kennisuitwisseling centraal stond over de kansen, belemmeringen, uitdagingen en ervaringen in het project KIS. Tevens is gereflecteerd op de financiële, juridische en bestuurlijke kaders die het proces vorm gegeven hebben, met name in relatie tot de verschillende meekoppel mogelijkheden die zich voordeden. Ten slotte is er aandacht geschonken aan de Omgevingswet.

### B.3 Introductie casus KIS

Deze paragraaf introduceert de verschillende opgaven die er lagen rondom de dijkversterking Kinderdijk Schoonhovenseveer – zowel de waterveiligheidsopgave als de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen die er in het gebied lagen.

In 2006 is het dijkvak Kinderdijk Schoonhovenseveer afgetoetst. Van dit 17 km tellende dijkvak is 11 km afgekeurd. De benodigde dijkversterking is door Waterschap Rivierenland op verschillende manieren benaderd, overwogen zijn:

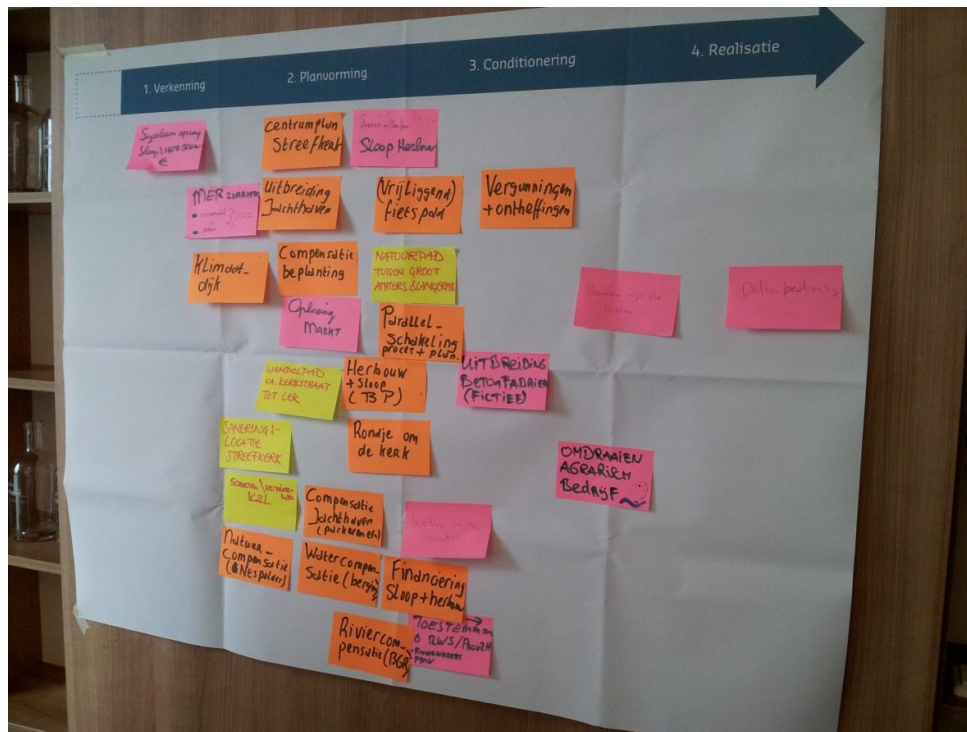
- Het aanbrengen van binnenwaartse grondoplossingen.
- Het aanbrengen van constructies in de buitenkruin of het binnentalud.
- Het realiseren van rivierwaartse grondoplossingen.

In het project kwam het Waterschap echter voor meerdere uitdagingen te staan, zoals het versterken op veengrond, de druk bebouwde omgeving (met de bijkomende uitdagingen van het garanderen van de bereikbaarheid en het voorkomen van bouwkundige schade) en de wens om innovatie een belangrijk uitgangspunt van het project te laten zijn (dit is uiteindelijk onder meer tot uiting gekomen in de gekozen contractvorm).

Naast de concrete waterveiligheidsopgave lagen er een aantal wensen van verschillende stakeholders en speelden er ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied rondom de dijk. Voor het Waterschap zelf was toekomstgericht herbouwen een belangrijk uitgangspunt: met andere woorden, herbouw van te slopen woningen moest dusdanig flexibel zijn dat deze in een toekomstige dijkversterkingsopgave makkelijk opgevijseld zouden kunnen worden tot gewenste hoogte. Vanuit de gemeente was een goede ruimtelijke inpassing van de dijkversterking een uitdrukkelijke wens, alsmede het niet aantasten van het kenmerkende bebouwingslint (en het liefst verbetering ervan). Daarnaast zag de gemeente in de dijkversterking een katalysator om het Centrumplan Streefkerk uit te voeren en de verbinding van deze kern met de Lek te verbeteren. Ook wilde de gemeente de flessenhals bij de kerk in Nieuwlekkerland aanpakken en had zij samen met bewoners de wens voor een vrijliggend fietspad van Kinderdijk tot Schoonhovenseveer. Voor de bewoners was verder de mogelijkheid tot herbouw van woningen langs de dijk belangrijk. En ten slotte lag er de wens van de jachthaven in Streefkerk om uit te breiden. Om waar mogelijk deze wensen en ontwikkelingen mee te kunnen nemen is in de planstudiefase samenwerking en participatie een belangrijk element geweest.

Met de deelnemers aan de workshop zijn de verschillende ontwikkelingen en wensen die zich tijdens de looptijd van het project voordeden in kaart gebracht. Hierbij is ook de fase in het project waarop de kans zich voordeed vastgelegd: de verkenning, planvorming, conditionering of realisatie fase. Zie ook Figuur B.2.





Figuur B.2 Ruimtelijke ontwikkelingen, wensen en kansen die zich voordeden tijdens het project KIS

#### B.4 Theorie synchroniseren en anticiperen

In project KIS hebben zich meerdere kansen voorgedaan om de waterveiligheidsopgave en ruimtelijke ontwikkelingen op elkaar af te stemmen. Dit verbinden van ruimtelijke opgaven met de waterveiligheidsopgave, met andere woorden een meer integrale aanpak, wordt steeds belangrijker. Dit hangt samen met meerdere ontwikkelingen:

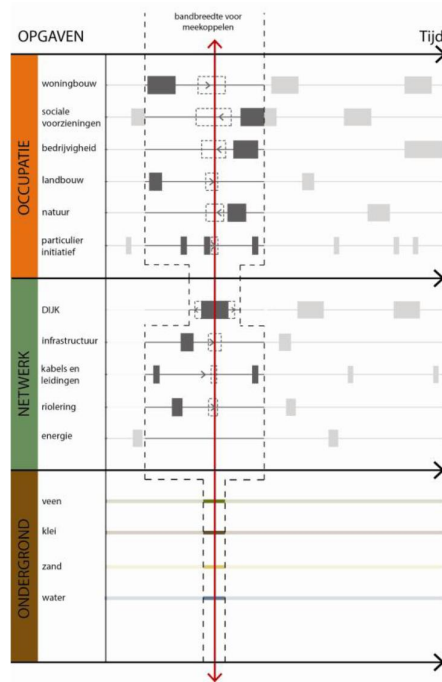
- 1] Nederland wordt voller waardoor er meer druk op de ruimte komt – en dus meer functies op en rond de waterkering.
- 2] Er liggen grote versterkingsopgaven in het verschiet voor zowel primaire als regionale waterkeringen.
- 3] Uitgangspunt voor waterveiligheid is doelmatigheid (belangrijke elementen: hoog veiligheidsrendement, life cycle benadering, draagvlak).
- 4] Verschuiving instrumenten en middelen: flexibeler benadering, benutten meekoppelkansen (maatschappelijke wins), nieuwe Omgevingswet in 2018.

Om deze integrale aanpak mogelijk te maken is in voorgaand onderzoek een methodiek ontwikkeld die is gebaseerd op het meenemen van de dimensies Ruimte en Tijd. Vanuit het aspect Ruimte wordt een waterveiligheidsopgave benaderd als een driedimensionale opgave, waarbij ontwikkelingen in, op naast, boven waterkeringen moeten worden meegenomen, en er sprake is van een veelvoud aan eigenaren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de lagenbenadering, op basis waarvan de opgaven op de occupatie-, netwerk- en ondergrondlaag in kaart worden gebracht. De ondergrond wordt in deze benadering meegenomen als overweging omdat het type ondergrond van invloed zal zijn op opgaven op de andere lagen. Vanuit het aspect Tijd is het belangrijk om verschillende ontwikkeltempo's in beschouwing te nemen. Het aspect Tijd introduceert een element van onzekerheid, maar tegelijkertijd ook zekerheid: er zijn altijd ontwikkelingen op enig moment in de toekomst. Ten

slotte biedt het element Tijd ook perspectief omdat het de kans biedt om agenda's op elkaar af te stemmen.

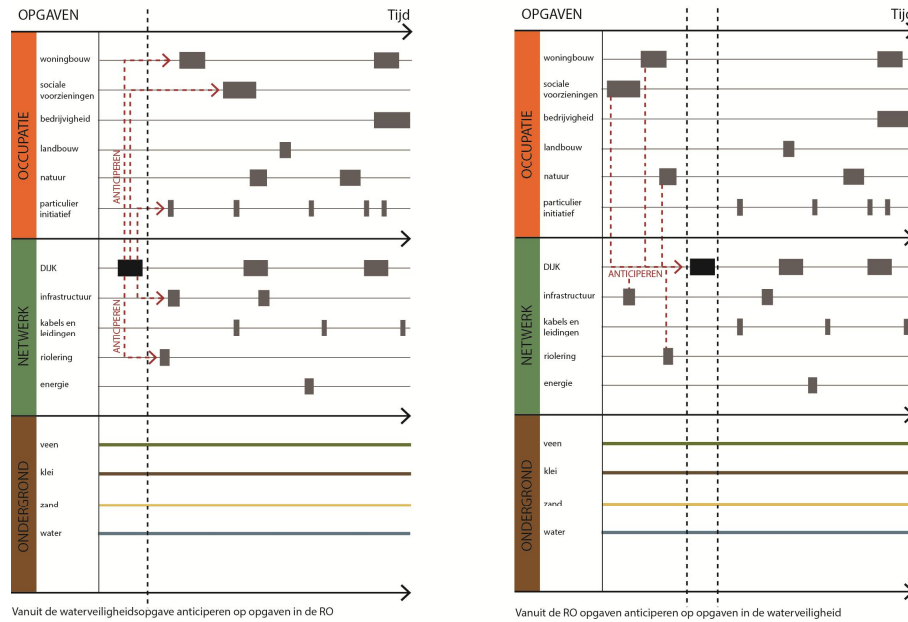
Op basis van deze methodiek zijn twee benaderingen ontwikkeld: synchroniseren en anticiperen.

Synchroniseren betekent dat die activiteiten/ontwikkelingen worden gebundeld die synchroon in de tijd lopen. Daarbij kan sprake zijn van een 'gedwongen' synchronisatie waarbij ontwikkelingen worden versneld of vertraagd om deze op elkaar te laten aansluiten. De agenda's worden in dit geval op elkaar afgestemd. De flexibiliteit wordt in dit geval gevonden in de tijd en in de bereidheid tot investeren of de beschikbaarheid van een flexibel budget.



*Figuur B.3* De synchroniserende benadering waarbij verschillende ontwikkelingen in tijd op elkaar afgestemd (gesynchroniseerd) worden zodat een integrale aanpak mogelijk wordt. De ontwikkelingen zijn weergegeven op de verschillende lagen: occupatie, netwerk en ondergrond. De ondergrond is hierbij expliciet gemaakt omdat deze van invloed kan zijn op de terugkeertijd van de dijkopgave: een dijk op veengrond zal waarschijnlijk eerder aan versterking toe zijn

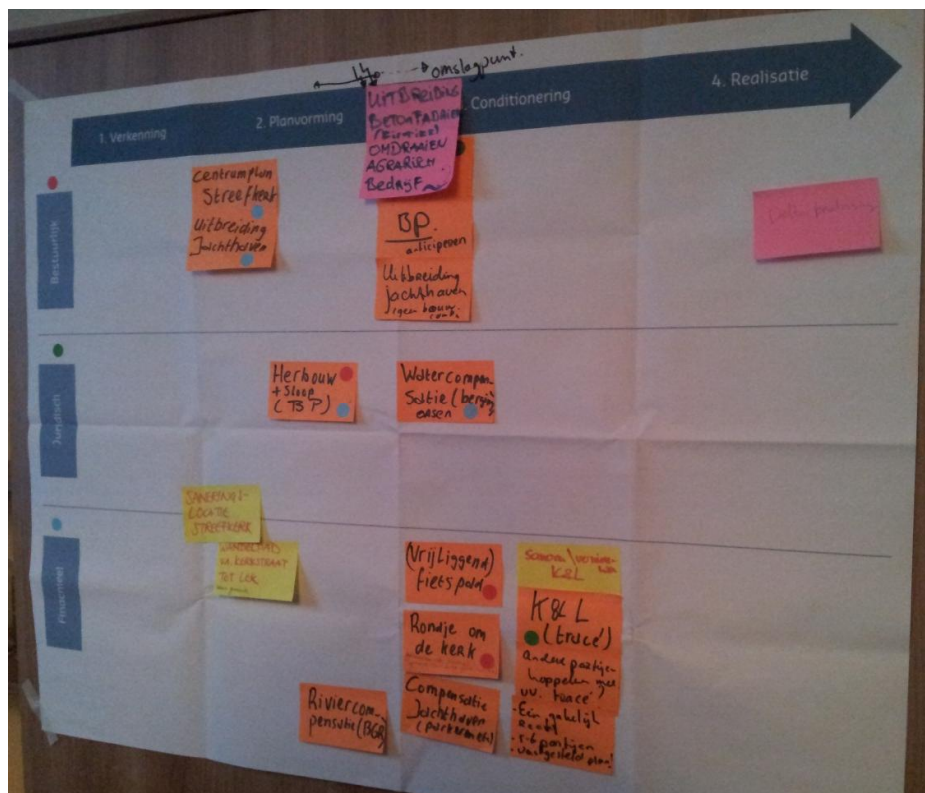
Anticiperen is een mogelijkheid voor flexibiliteit waarbij juist de ruimte in beeld is. Sommige ontwikkelingen kunnen niet worden gesynchroniseerd omdat urgentie ontbreekt of het anderszins niet mogelijk is om de opgaven in de tijd te schuiven. Voorkomen kan echter worden dat hierdoor belemmeringen ontstaan voor toekomstige ontwikkelingen. Een (ruimtelijke) ontwikkeling of activiteit in of naast de kering kan dusdanig worden uitgevoerd dat het een latere ingreep aan de waterkering niet belemmert, en vice versa. Anticiperen kan in eenvoudige maatregelen worden gevonden, bijvoorbeeld technisch door een opvijzelbare woningen te realiseren.



Figuur B.4 De anticiperende benadering, waarbij er ofwel vanuit de waterveiligheidsopgave wordt geanticipeerd op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen (links) of vanuit de ruimtelijke ontwikkeling op de toekomstige waterveiligheidsopgave (rechts)

### B.5 Reflectie op casus KIS

In de reflectie op de casus KIS zijn de verschillende wensen en ruimtelijke ontwikkelingen die zich voordeden besproken om een beeld te krijgen van de kansen die zij boden en de belemmeringen of 'hobbels' die het benutten van deze kansen in de weg stonden.



Figuur B.5 Reflectie op kansen casus KIS

De belangrijkste uitdagingen of kenmerken van de verschillende meekoppelkansen zijn vervolgens geïnclassificeerd naar aard: juridisch, bestuurlijk of financieel.

In de volgende alinea's zijn een aantal ruimtelijke ontwikkelingen puntsgewijs uitgewerkt. Omdat veel van de initiatieven ondergebracht konden worden bij twee verschillende thema's zijn deze onderverdeeld in twee kopjes: bestuurlijk-financieel en juridisch-financieel.

#### Thema's bestuurlijk-financieel

1. Wandelpad van de Kerkstraat in Streefkerk naar de Lek. Dit wandelpad dat de verbinding van de kern met de rivier zou verbeteren was een ambitie van de gemeente. Dit initiatief ging gepaard met vooral een financiële hobbel, maar ook een bestuurlijke. Het HWBP financierde niet, maar de gemeente had ook geen geld. Uiteindelijk wordt deze meegenomen in de ontwikkeling van de klimaatdijk en wordt deze dus gerealiseerd door de projectontwikkelaar die de woningbouw op de klimaatdijk gaat ontwikkelen.
2. Centrum-plan Streefkerk en uitbreiding jachthaven. Waterschap Rivierenland ging met de gemeente in gesprek over de Klimaatdijk. De gemeente zag in dit plan een mooie kans om het Centrumplan Streefkerk mee te nemen, omdat het bestemmingsplan toch aangepast zou moeten worden. In deze combinatie van het Centrumplan met de dijkversterking zou dan tevens de uitbreiding van de jachthaven meegenomen kunnen worden; een wens die door de eigenaar van de jachthaven was uitgesproken. De financiële component was eigenlijk het belangrijkste, maar er speelde ook een bestuurlijke component. Het ontkoppelen van bestemmingsplannen van de Klimaatdijk en

Centrumplan Streefkerk (met uitbreiding jachthaven) was uiteindelijk onvermijdelijk. De voornaamste reden was de tijdsspanne waarin de dijkversterking uitgevoerd moest worden. Synchroniseren lukte daardoor niet, maar er is wel geanticipeerd op het Centrumplan. Er is uiteindelijk een bestemmingsplan gemaakt voor het groene dijklichaam, de andere ontwikkelingen zijn uiteindelijk in een ander bestemmingsplan meegenomen dat gefaciliteerd werd door het waterschap. Maar dat bestemmingsplan zou door de ontwikkelaar bekostigd moeten worden. Hiermee heeft de gemeente ingestemd.

3. Vrijliggend fietspad. Bewoners en gemeente wilden een vrijliggend fietspad op de dijk. Dat zat bij de gemeente erg hoog, maar er was geen financiering voor. Het waterschap heeft daar toen een plan voor gemaakt. Het financiële aspect was het belangrijkste maar het was ook een bestuurlijke component: dit is op bestuurlijk niveau hoog opgelopen. De klankbordgroep (met vertegenwoordigers van bewoners en maatschappelijke organisaties) heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. De financiering is uiteindelijk deels via de provincie losgekomen, door het op te nemen in het provinciale fietspadenplan. Als er geen financiering was gekomen was het plan uiteindelijk uitgevoerd zonder fietspad. De dijkversterking is wel een belangrijk vehikel geweest.
4. Rondje om de kerk. Het rondje om de kerk bij Nieuw Lekkerland was geen onderdeel van de dijkversterkingsopgave maar wel een uitgesproken wens van de gemeente om het centrum autoluwer te maken: zij gaven aan dat de dijkversterking niet door kon gaan als deze ontwikkeling niet meegenomen kon worden. Dit is uiteindelijk ook op bestuurlijk niveau besproken. Bij deze wens was er met name sprake van een financiële hobbel, maar ook een bestuurlijke. Witteveen & Bos heeft de noodzakelijke berekeningen uitgevoerd; de gemeente heeft uiteindelijk 2,5 ton bijgedragen.

#### **Thema's juridisch-financieel**

5. Saneringslocatie. De saneringslocatie wordt wel betaald door het HWBP maar de overige voorzieningen worden door de ontwikkelaar van de toekomstige woningbouw op de klimaatdijk betaald. Er was geen saneringsverplichting, maar toch is besloten deze mee te nemen.
6. Water compensatie of berging. Voor de dijkversterking moest ook watercompensatie plaatsvinden. WSRL heeft intern overleg gehad over potentiële locaties.
7. Woningbouw op de Klimaatdijk. Op de Klimaatdijk komt een strook beschikbaar voor woningbouw. Er ligt een anterieure overeenkomst waarin een grondparagraaf in opgenomen is. De ontwikkelaar, de jachthaven, was oorspronkelijk alleen geïnteresseerd in uitbreiding van de jachthaven zelf, later zag hij toch mogelijkheden. Als de dijk versterkt is en gezet is, kan de ontwikkelaar de grond opkopen voor een marktconforme prijs. Het eigendomsrecht gaat dan waarschijnlijk over op de ontwikkelaar, bezwaard met een recht van erfpacht voor het waterschap. De ontwikkelaar moet dan zorgen voor het bestemmingsplan, het bouwrijp maken van de grond, infrastructuur etc. In soortgelijke projecten wordt aanbevolen om marktpartijen eerder te betrekken zodat een beter integraal contract kan worden opgesteld.
8. Sloop en herbouw van woningen. Hier speelden eigenlijk alle drie de aspecten: vooral het juridische aspect, maar ook het financiële en bestuurlijke aspect speelden hier. Belangrijk aspect was dat de woningen die herbouwd werden opvijzelbaar werden terug gebouwd. Sommige bewoners hebben ervoor gekozen om zelf te herbouwen; ongeveer 30 huizen moeten door het waterschap herbouwd en weer verkocht worden. De grondpositie van het waterschap die is ontstaan binnen het project is vanuit het flexibiliteitsprincipe interessant, omdat deze het waterschap de ruimte biedt door middel van het type



bebouwing dat wordt aangebracht de toekomstige flexibiliteit van de waterkering te garanderen.

9. Kabels en leidingen. In een vroeg stadium is vastgesteld dat sommige kabels en leidingen eruit moesten. Er is toen besloten om in overleg met de nutsbedrijven een nieuw, alternatief tracé te zoeken. Er lag echter weinig ambitie bij deze partijen om dit op te pakken. Naast het juridische spoor heeft dit vrij veel tijd gekost. De grondverwerving (op basis van zakelijk recht) heeft het waterschap uiteindelijk naar zich toetrokken, omdat ze daar een risico in zag. Dit was echter in de praktijk lastig uitvoerbaar. Het tracé moest vastgesteld zijn, en er moest een zakelijk recht gevestigd zijn voor de verschillende partijen. De nutsbedrijven wilden echter pas in actie komen als er een definitief ontwerp was. Het waterschap heeft uiteindelijk gefaciliteerd, maar ondervond veel weerstand. Er was sprake van een juridische hobbel, op gebied van aansprakelijkheid, maar er zat ook met name een financieel aspect aan. Eigenlijk zou de aannemer die de dijkversterking op zich neemt, ook kabels en leidingen aan moeten leggen – maar de nutsbedrijven willen het niet uit handen geven.



*Figuur B.6 Discussie uitdagingen en hoogtepunten KIS*

## **B.6 De Omgevingswet**

Na de bespreking van de belangrijkste aandachtspunten in het project KIS (met de drie thema's juridisch – bestuurlijk – financieel als leidraad) is vervolgens de mogelijke impact van de nieuwe Omgevingswet besproken, die in 2018 in werking zal treden.

Het doel van de nieuwe Omgevingswet is het versnellen en verbeteren van besluitvorming, en de integratie van plannen en toetsingskaders (o.a. Waterwet en Wet ruimtelijke ordening). Belangrijk verschil met de huidige situatie is dat er geen sectorale plannen meer komen, maar dat ontwikkelingen integraal zullen worden aangepakt. Met andere woorden, de verschillende belangen worden bij elkaar gebracht. Om dit mogelijk te maken biedt de Omgevingswet 6 rechtsfiguren: de omgevingsvisie, programma, algemene regels, omgevingsplan, omgevingsvergunning en projectbesluit.

- Omgevingsvisie: het nieuwe instrument voor de huidige structuurvisie, verkeersvervoersplan, milieubeleidsplan etc.

- Programma: brengt de verschillende programma's bij elkaar zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Het is nog niet duidelijk of het HWBP hier ook onder zal komen te vallen, het wordt (nog) niet specifiek genoemd.
- Algemene regels: bijvoorbeeld de Keur van het Waterschap
- Omgevingsplan: vervanger van het bestemmingsplan.
- Omgevingsvergunning: deze kennen we nu al. Daar gaat ook de watervergunning in op. In principe gaat B&W deze verlenen maar de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten zal zoals het er nu naar uitziet door het waterschap verleend worden.
- Projectbesluit: het nieuwe instrument voor het huidige tracébesluit, inpassingsplan en projectplan.

Op het gebied van de waterveiligheidsopgave zijn twee instrumenten in het bijzonder interessant. Het projectplan dat op dit moment gebruikt wordt voor het project KIS (op grond van de Waterwet) wordt straks een projectbesluit. Dat borgt niet alleen de waterbelangen maar is ook tegelijkertijd een ruimtelijk inpassingsplan. Als dus het projectbesluit wordt vastgesteld door het waterschap dan werkt dat (na goedkeuring GS) direct door in het omgevingsplan (het huidige bestemmingsplan) van de gemeente – en is er dus geen wijziging van het omgevingsplan meer nodig. Dit instrument kent ook de Elverding procedure, sneller en beter. In deze procedure vindt er eerst een brede verkenning plaats waarna wordt toegewerkt naar een voorkeursbesluit. Daarnaast is de omgevingsvisie met name interessant – we werken nu met een structuurvisie voor een gebied, maar in de omgevingsvisie wordt ook vastgelegd wat er gaat gebeuren met de dijk en het omliggende gebied. Dan is de omgeving dus ook op de hoogte van een toekomstige dijkversterking. Op visieniveau kan het waterschap al mee gaan denken en gaan kijken waar mogelijkheden liggen. Door de integrale aanpak zijn daar meer mogelijkheden voor. Vooral voor gebieden, die zijn aangewezen als profiel van de vrije ruimte of beschermingszone is dit interessant. Wel is het van belang dat de belangen van het waterschap voldoende worden geborgd in dit document, dat door de provincie wordt vastgesteld.

## B.7 Conclusie

De volgende conclusies kunnen op basis van de workshop gesteld worden:

- Het project KIS heeft te maken gehad met meerdere uitdagingen en wordt door de aanwezigen gezien als een lastig project. Met name was het lastig om alle verschillende stakeholders met hun eigen (niet altijd openbaar gemaakte) belangen en eigen geldstromen mee te krijgen. Wel wordt het als succesvol beschouwd. Het waterschap heeft zich flexibel opgesteld (zelfs als een besluit al genomen was werd dit soms opengebroken als zich een belangrijke ontwikkeling voordeed) en stond gedurende het proces open voor mogelijkheden (zoals het rondje om de kerk).
- Waar mogelijk zijn de ruimtelijke ontwikkelingen meegenomen met de dijkversterking (en zijn beide opgaven dus 'gesynchroniseerd'). Waar dat niet mogelijk was (zoals bij de klimaatdijk Streefkerk) is er geanticipeerd op de toekomstige ontwikkelingen. Bij de klimaatdijk Streefkerk is ook zorg gedragen dat de verschillende plannen parallel werden ontwikkeld zodat het (ontwerp)projectplan en het (ontwerp-)bestemmingsplan in dezelfde week ter visie kwamen te liggen. Veel initiatieven konden meegenomen worden door aanpassingen in het bestemmingsplan; bij enkele moest het projectplan van de dijkversterking zelf aangepast worden. De meeste hobbels die een integrale aanpak vermoeilijkten waren van financiële of bestuurlijke aard.

- Toekomstrobust bouwen (zoals opvrijzelbare woningen) is voor het waterschap een manier op te anticiperen op de toekomst en flexibiliteit in te bouwen. Benodigde aanpassing in de beleidsregels en het bouwbeleid moeten in het kader daarvan overwogen worden.
- De conclusies van dit onderzoek zouden breder uitgedragen moeten worden dan alleen een rapport. Een 'prikkelend stuk' (een artikel in bijvoorbeeld Het Waterschap, Land en Water of H2O) of de praktijkdag die Waterschap Rivierenland begin volgend jaar wil organiseren zouden hiervoor een mooi platform vormen.
- De Omgevingswet is interessant voor het waterschap. In theorie zorgt de wet voor een efficiëntere procedure die sneller doorlopen kan worden en een integrale aanpak mogelijk maakt. Uiteraard is nog wel de vraag of het ook zo in de praktijk uitpakt. De integraliteit van de Omgevingswet is echter een duidelijke winst.
- Waterschap Rivierenland heeft tot ver in het ontwerpproces getracht om de wensen van derden in het projectgebied mee te nemen in de plannen. Ze hebben actief gestimuleerd om de wensen van anderen expliciet te krijgen. Dit is een belangrijk gegeven als wordt nagestreefd om gebiedsgerichte plannen te maken. Alle (betrokken) partijen zouden actief hun belangen moeten vertalen in zogenaamde plannen. Dit zou de dialoog kunnen bevorderen.



## C Overzicht interviews casus KIS – Waterschap Rivierenland en gemeente Molenwaard

Naam	Organisatie	Datum
<b>René Cruijssen</b>	Waterschap Rivierenland	31 oktober 2013
<b>Dick van der Kooij</b>	Waterschap Rivierenland	01 november 2013
<b>Bram de Fockert</b>	Waterschap Rivierenland	01 november 2013
<b>Max Slimmens</b>	Waterschap Rivierenland	05 november 2013
<b>Gerjan Westerhof</b>	Waterschap Rivierenland	05 november 2013
<b>Vincent Vulto</b>	Waterschap Rivierenland	05 november 2013
<b>Roelof Bleker</b>	Waterschap Rivierenland	29 november 2013
<b>Kees Boender</b>	Gemeente Molenwaard	12 november 2013
<b>Willem van Valen</b>	Gemeente Molenwaard	12 november 2013