

De governance van slimme combinaties.

Spelregels voor samenwerking rond meerlaagse vormen van waterveiligheid

Gerald Jan Ellen
Arwin van Buuren



1208559-000

Titel

De governance van slimme combinaties.

Opdrachtgever

Mevrouw H. Westera

Project

1208559-000

Kenmerk




1208559-000-VEB-0009

Pagina's

75

Trefwoorden

Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering, Governance, Meerlaagsveiligheid, Slimme Combinaties

Versie	Datum	Auteur	Paraaf	Review	Paraaf	Goedkeuring	Paraaf
	feb. 2014	Gerald Jan Ellen		Ellen Tromp		Rosalie Franssen	
Arwin van Buuren							

Status

definitief

Inhoud

Beleidssamenvatting	1
1 Inleiding	7
1.1 Aanpak	10
1.2 Leeswijzer	11
2 Governance inzichten uit proeftuinen/pilots slimme combinaties	12
2.1 Integrale oplossingen vragen om afstemmen, combineren en synchroniseren	13
2.1.1 Het afstemmen van ambities	13
2.1.2 Het combineren van hulpbronnen	13
2.1.3 Het synchroniseren van processen	14
2.2 Regionaal maatwerk staat centraal	14
2.2.1 De schaal van een slimme combinatie	15
2.2.2 De timing van een slimme combinatie	15
2.2.3 De financiering en borging van slimme combinaties	15
2.3 De proeftuin als samenwerkingsproces: randvoorwaarden en kanttekeningen	16
2.3.1 Commitment en vertrouwen	16
2.3.2 Stimulansen voor samenwerking	17
2.3.3 Trekkerschap is contextafhankelijk	17
2.4 De grillige evolutie van een slimme combinatie	17
2.5 De proeftuin als creatieve vrijdenkersruimte	18
2.6 Conclusies	18
3 Resultaten Enquête	21
3.1 Kenmerken van de respondenten	21
3.2 Kennisniveau meerlaagsveiligheid	21
3.3 Beelden van meerlaagsveiligheid	22
3.4 Slimme combinaties	24
3.4.1 Slimme combinaties: belangrijk en urgent?	24
3.4.2 Randvoorwaarden	25
3.4.3 Criteria	26
3.4.4 Slimme combinaties – verantwoordelijkheid	27
3.4.5 Slimme combinaties – besluitvorming(sprocedures)	27
3.4.6 Slimme combinaties – financiering	29
3.4.7 Slimme combinaties – borging	30
3.5 Slimme combinaties – conclusies	31
4 Slimme combinaties: bouwstenen voor een institutioneel ontwerp	33
4.1 Naar een methode voor institutioneel ontwerp	33
4.2 Analyse huidige waterveiligheidsregime	34
4.3 Doelen en waarden van sleutelactoren	36
4.3.1 Risicobenadering als 'nieuw' paradigma	36
4.3.2 Preventie blijft topprioriteit, ook binnen risicoparadigma	36
4.3.3 Noodzaak aandacht gevolgbeperking & beheersing calamiteiten erkend	36
4.3.4 Kansen verbinden ruimtelijke agenda en waterveiligheid erkend	36
4.3.5 Hoogwaterbescherming mag er in specifieke gevallen anders uitzien	37
4.3.6 Doelmatigheid blijft randvoorwaarde	37

4.3.7	De waterbeheerder blijft primair verantwoordelijk voor de waterveiligheid	37
4.4	Wat zijn de functionele eisen?	37
4.5	Wat is de designruimte?	38
4.5.1	Passendheid binnen bestaande karakters	38
4.5.2	Heldere verantwoordelijkheidsverdeling	38
4.5.3	Draagvlak	38
4.6	Wat staat de realisatie van slimme combinaties nu in de weg?	39
4.7	Wat zijn de benodigde institutionele aanpassingen?	39
5	Aanbevelingen voor de governance van slimme combinaties	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Het zoekproces naar slimme combinaties faciliteren	43
5.3	De besluitvorming over slimme combinaties organiseren	45
5.4	De financiering van slimme combinaties mogelijk maken	47
5.5	De borging van slimme combinaties bewaken	48
5.6	Reflectie op de Redeneerlijn van DPNH	50
5.7	Reflectie op het begrip slimme combinaties	52
5.8	Tot slot: naar een verbrede kijk op hoogwaterbescherming	53
6	Referenties	55
Bijlage(n)		
A	Lijst van respondenten interviews	A-1
B	Interviewvragen	B-1
C	Impressie sheets	C-1

Beleidssamenvatting

Inleiding

Op basis van het advies van de 2e Deltacommissie is het Nationaal Waterplan (2009) opgesteld. Hierin werd onder andere aandacht gevraagd voor het beperken van de gevolgen van overstromingen. Hiertoe is het concept meerlaagsveiligheid geïntroduceerd. In het Deltaprogramma wordt dit concept nader verkend. Een specifieke vorm van meerlaagsveiligheid zijn de ‘Slimme Combinaties’ – voorheen ook bekend als het uitwisselen of omwisselen tussen de drie lagen van preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. Daarbij wordt gekozen voor een pakket maatregelen in laag 1, 2 en 3 als alternatief voor een dijkversterking en wordt de norm op de dijk navenant aangepast zodat een ingrijpende dijkversterking kan worden voorkomen of er optimaal gebruik gemaakt kan worden van (ruimtelijke) meekoppelkansen.

In dit advies worden de belangrijkste bouwstenen voor de “governance van slimme combinaties” benoemd en uitgewerkt. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van de inzichten uit de verschillende pilots/proeftuinen die door DPNH zijn gefaciliteerd.

1 Hoe kan het zoeken (en vinden) van slimme combinaties worden gefaciliteerd?

De ervaringen met de pilots/ proeftuinen laten zien dat slimme combinaties in relatief weinig gevallen kosteneffectief zijn. Tegelijkertijd onderkent iedereen dat het onverstandig zou zijn om de mogelijkheid uit te sluiten dat in de toekomst andere slimme combinaties worden ontdekt. Daarom is het nuttig om het denken over en zoeken naar mogelijke slimme combinaties voort te zetten. Wat vooral belangrijk is, is dat er een klimaat ontstaat waarin slimme combinaties “ontdekt” kunnen worden en waarin ze verder verkend kunnen worden. Belangrijk hiervoor is:

- Behoud of creëer op regionaal niveau een bestuurlijk overleg waarin periodiek de ruimtelijke agenda en de waterveiligheidsopgave wordt besproken en gekeken wordt naar kansen voor synchronisatie cq. slimme combinaties.
- Creëer binnen het nieuwe HWBP de ruimte dat voorafgaand aan de programmering, er gebiedsgericht verkenningen – desgewenst volgens de MIRT systematiek – kunnen worden uitgevoerd als slimme combinaties kansrijk lijken te zijn, op basis van een eerste quick (scope) scan. Dit wordt in beginsel gefaciliteerd door het handboek verkenningen van het nieuwe HWBP, maar kan systematischer in de werkwijze worden verankerd.
- Organiseer daaraan voorafgaand een globale verkenning per situatie rond de vraag op welke schaal (dijktraject, dijkkring, riviertak, meerdere dijkringen) de waterveiligheidsopgave het meest optimaal gedefinieerd zou moeten worden.
- Creëer voorafgaand aan een dijkversterking, ruimte om middels een ruimtelijke verkenning op projectniveau te kijken of synchronisatie met andere ruimtelijke opgaven (van publieke of private partijen) kan leiden tot meerwaarde of kostenbesparingen. Gebruik hiervoor de omgevingswijzer (<https://omgevingswijzer.org/>) en de daarbinnen beschikbare meerwaardescan. Erken dat synchronisatie ook gevolgen heeft voor zaken als timing, taakverdeling en samenwerkingsvormen.
- Organiseer binnen de verkenning ruimte voor creativiteit door een dialoog (proeftuin) te organiseren tussen belanghebbende overheden en andere partijen, experts en ontwerpers.

2 Hoe kan de besluitvorming over slimme combinaties worden georganiseerd?

Het feit dat het aantal slimme combinaties zich op dit moment lijkt te beperken tot enkele locaties, waarvan op dit moment de meest in het oog springende voorbeelden IJssel Vechtdelta, Marken en Eiland van Dordrecht zijn, pleit ervoor om geen vergaande juridische aanpassingen door te voeren. Als de waterveiligheidsnormen in een AMvB worden opgenomen, kunnen ze ook bij AMvB worden aangepast. Dat geldt ook als de waterveiligheidsnormen in de Omgevingswet “omgevingswaarden” worden. Daarnaast is het belangrijk om:

- Spreek uit dat – als blijkt dat een pakket maatregelen doelmatig en doeltreffend is en kan rekenen op steun van regionale partijen – dit geaccepteerd wordt als alternatief voor dijkversterking en bekrachtigd wordt door de minister (op basis van enkele, vooraf helder gedefinieerde criteria). Daarna kan een traject starten om de norm voor de primaire waterkering bij AMvB aan te passen.
- Leg dit pakket maatregelen regionaal vast in een bestuursovereenkomst of vergelijkbaar instrument, met daarin bindende afspraken over realisatie, instandhouding en monitoring van de maatregelen.
- Vergroot de flexibiliteit in de programmering en prioritering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen zodanig dat meekoppelkansen optimaal kunnen worden benut. (Zie ook onder kopje 1 over vormgeving verkenningfase HWBP)

3 Hoe kan de financiering van slimme combinaties worden mogelijk gemaakt?

Ten aanzien van de financiering van slimme combinaties (voor wat betreft hun bijdrage aan het realiseren van de waterveiligheidsnorm en mits niet duurder dan maatregelen in de 1e laag) ligt het voor de hand dat het Rijk hier een bijdrage voor levert. Bij deze projecten zal namelijk sprake zijn van een besparing op de uitgaven van het HWBP-budget, omdat geen of minder maatregelen worden getroffen die in aanmerking komen voor subsidiering. Een dergelijke bijdrage van het Rijk ligt dan ook voor de hand. Hoe deze bijdrage vormgegeven kan worden, dient nader onderzocht te worden. Aangezien de toepassing van slimme combinaties beperkt blijft tot enkele gevallen, ligt het voor de hand per project te bekijken hoe de bekostiging vormgegeven kan worden in plaats van de introductie van een generieke voorziening¹.

Slimme combinaties hebben alleen kans van slagen als er mogelijkheden zijn om verschillen in timing en fasering van verschillende ruimtelijke investeringen op te vangen. Dat kan betekenen dat ofwel in het waterdomein ofwel in het ruimtelijk domein investeringen worden vertraagd of versneld en dat sommige ingrepen kunnen worden voorgefinancierd. Een manier om budgetten te ontschotten (zowel qua oormerk als qua fasering) is door ze te reserveren voor een slimme combinatie of integrale gebiedsontwikkeling. Betrokken partijen kunnen over de bekostiging en reservering van middelen afspraken vastleggen in een (bestuurs)overeenkomst. Concreet bevelen we aan:

- Behoud ruimte om in voorkomende gevallen als rijksoverheid meer bij te dragen dan wat in geval van dijkversterking aan subsidiering zou worden besteed, om daarmee best practices als voorbeeldproject in de etalage te kunnen zetten.
- Experimenteer met de mogelijkheid om de kosten van een traditionele dijkversterking als taakstellend budget voor een integrale dijkkringstrategie aan de regio ter beschikking te stellen, met als dubbeldoelstelling maximale risicoreductie en maximale ruimtelijke meerwaarde.

¹ Waarbij we aantekenen dat veel betrokkenen aangeven het voor de hand liggend te vinden dat het budget uit het HWBP dat beschikbaar is om de oorspronkelijke norm voor de dijk te realiseren, beschikbaar komt voor de slimme combinatie.

- Creëer de mogelijkheid om alle benodigde middelen voor een slimme combinatie van diverse partijen te reserveren, door hierover afspraken vast te leggen in een bestuurlijke overeenkomst, waarmee flexibiliteit ten aanzien van oormerk en fasering kan worden bewerkstelligd. Lever hiervoor de benodigde tools, bijvoorbeeld een modelovereenkomst.

4 Hoe kan de borging van slimme combinaties worden gegarandeerd?

De afspraken rondom realisatie en instandhouding van een slimme combinatie kunnen worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Ook over de nakoming van de afspraken worden afspraken gemaakt in deze overeenkomst op basis van gelijkwaardigheid tussen partijen. In deze overeenkomst kunnen ook afspraken worden gemaakt over geschillen indien een partij de afspraken niet nakomt. Deze afspraken kunnen in rechte afdwingbaar worden gemaakt. Deze bestuursovereenkomst expliciteert ook datgene waar partijen verantwoordelijk voor zijn. In de jurisprudentie staat voorop dat een waterkering in beginsel moet voldoen aan de daarvoor geldende normen en dat de beheerder de zorgplicht die hij in dit verband heeft, dient na te komen. De waterkeringbeheerder is op grond van de Waterwet verantwoordelijk voor de veiligheid van de primaire waterkering, toetst periodiek of de kering nog voldoet aan de norm en rapporteert hierover rechtstreeks aan de Minister van IenM. Indien de waterkering niet voldoet, treft hij de maatregelen die nodig zijn om de kering weer te laten voldoen aan de norm². Als een slimme combinatie ertoe leidt dat de primaire kering een lagere norm krijgt, is de beheerder dus ook verantwoordelijk voor het behalen van die (lagere) norm en moeten er afspraken gemaakt worden wie verantwoordelijk is (een zorgplicht heeft) voor de overige bestanddelen op basis waarvan het gewenste overstromingsrisiconiveau voor het betreffende gebied wordt behaald.

Het is weinig zinvol om daarbij al voor te sorteren op de situatie waarin het helemaal fout gaat en de aansprakelijkheidsvraag wordt gesteld. De juridische weging van een dergelijke vraag is zeer complex en daarmee onvoorspelbaar. Ondanks dat het de jure niet vereist is, is er de facto vaak een bestuurlijke druk/maatschappelijke eis om (delen van) schade wel te vergoeden.

Van groot belang is dan ook vooral dat alle partijen zorgvuldig handelen, hun zorgplicht nakomen en elkaar ook op eventuele nalatigheid aanspreken. En daarom is het ook essentieel dat alle partijen periodiek hun afspraken tegen het licht houden en waar nodig afstoffen en opwaarderen zodat eenieder weer een gedeeld beeld heeft van wat er van hen verwacht wordt. Deze afspraken betreffen uiteraard ook de borging en toetsing van maatregelen in de tweede laag.

- Borging van maatregelen in de tweede laag dient zowel robuust/solide als flexibel te zijn. Dat betekent dat de waterstaatkundige functie gegarandeerd dient te zijn, maar dat medegebruik niet onmogelijk wordt.
- Afspraken over beheer en onderhoud vragen om regionaal maatwerk. Ook afspraken over de financiering van het beheer en onderhoud vragen om regionaal maatwerk. Deze afspraken kunnen in een bestuursovereenkomst worden bekrachtigd.
- Indien het wenselijk wordt geacht maatregelen in de tweede laag te kunnen toetsen, is het zinvol te bezien in hoeverre hiervoor ook een Toets- en Ontwerpinstrumentarium (TOI) de komende jaren kan worden ontwikkeld. Partijen maken zelf afspraken wie er verantwoordelijk is voor de bewijslast.
- Bij nalatigheid van één van de betrokken partijen dienen de overige partijen middelen te hebben om in te grijpen. Dit kan door het maken van afspraken, bijvoorbeeld een (geschillen)regeling in de (bestuurs-)overeenkomst. Vanuit zijn positie als bewaker van

² Art. 2.12, eerste, vierde en vijfde lid, art. 3.2 en art. 5.3 van de Waterwet en art. 1, tweede lid, van de Waterschapswet

de voortgang in de uitvoering kan de Deltacommissaris ook een rol als “olieman” vervullen.

5 Tenslotte: naar een adaptieve en programmatische hoogwaterbescherming

Slimme combinaties geven regio's de ruimte om in specifieke gevallen hun waterveiligheid op een andere manier te organiseren dan via de eerste laag. Daarmee bieden slimme combinaties ruimte voor maatwerk en mogelijkheden om meekoppelkansen te verzilveren. Als zodanig zijn slimme combinaties dus een concrete invulling van het concept adaptief deltamanagement. Overheden worden gestimuleerd om in nieuwe coalities samen te werken en het maatschappelijk rendement van publieke investeringen te maximaliseren. Slimme combinaties vormen ook een slim arrangement om de regio in de gelegenheid te stellen om een eigen oplossing te ontwikkelen en deze uit te ruilen voor de door 'het Rijk' bedachte oplossing.

De kern van het denken in termen van meerlaagsveiligheid in algemene zin ligt in het op elkaar betrekken van ruimtelijke ontwikkelingen en de vormgeving van waterveiligheid. Slimme combinaties zijn daar een resultante van en kunnen alleen worden ontdekt als daadwerkelijk de synchronisatie tussen deze twee domeinen wordt verbeterd.

Dat betekent voor beide domeinen een fikse cultuuromslag. Ondanks alle campagnes en programma's rondom 'Nederland leeft met water', 'leven met water' en het 'actieprogramma water en ruimte' is er nog een wereld te winnen. Die wereld wordt niet gewonnen met het afkondigen van meer regels (zoals het versterken van de Watertoets), maar zal vooral moeten worden gewonnen door het faciliteren van een cultuuromslag. Die omslag kan alleen plaatsvinden als er geïnvesteerd wordt in onderlinge ontmoeting waarin een besef van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat. Die wederzijdse afhankelijkheid zit in de aard van de opgaven waar beide domeinen voor staan: een goede ruimtelijke ordening kan niet zonder in te spelen op waterveiligheid als omgevingswaarde, en omgekeerd kan overstromingsrisicobeheer niet zonder een visie op een duurzame ruimtelijke ordening. De slimme combinaties benadrukken de positieve component van deze afhankelijkheid. Het is soms mogelijk om te komen tot wederzijdse meerwaarde als je erin slaagt een gezamenlijke opgave te definiëren, waarin de afzonderlijke opgaven aan elkaar worden gekoppeld.

Dit geldt nog sterker als we ook het domein van de rampenbeheersing in ogenschouw nemen. Dit domein staat nog vrijwel volledig aan de zijlijn als het gaat om de vormgeving van hoogwaterbescherming en van overstromingsrisicobeheer in de ruimtelijke ordening. Er is nog een lange weg te gaan voordat er sprake is van een duurzame ruimtelijke ordening die oog heeft voor de belangen van de derde laag. Het is noodzakelijk deze weg wel te bewandelen, temeer daar inmiddels wel de evacuatiefracties een factor van betekenis zijn in de filosofie van het waterveiligheidsbeleid. Het verzilveren van meekoppelkansen en het voorkomen van ruimtelijke ontwikkelingen die de rampenbeheersing bemoeilijken vereisen dat de interactie tussen het waterveiligheidsdomein, de ruimtelijke ordening en de rampenbeheersing in concrete projecten beter wordt georganiseerd.

Een risicogestuurde benadering noodzaakt dat er de komende jaren nog volop wordt geïnvesteerd in het opdoen van ervaringen (om bijvoorbeeld de veiligheidskolom een nadrukkelijker rol te geven in de ruimtelijke ordening), die vervolgens kunnen worden vertaald in instrumenten en aanpakken die partijen in staat stellen hun eigen werkwijze aan te passen en 'risicobewust' te handelen.

Tot slot. Elke schaal kent haar eigen 'slimme combinatie'. Op het niveau van een afgekeurd dijkvak kan er soms een slimme combinatie tot stand komen met een private ontwikkeling of een stedelijke transformatieopgave. Op het niveau van een dijktraject kan er – door te kiezen

voor een rivierverruimende maatregel – slim worden gecombineerd met recreatie- of natuurdoelen. Op het niveau van een dijkkring kan er gecombineerd worden met majeure ontwikkelingen binnen de ruimtelijke ontwikkeling. En op het niveau van meerdere dijkkringen, is er de mogelijkheid om te bezien in hoeverre de wisselwerking tussen dijkkringen kansen biedt om versterkingsopgaven slim te combineren (denk aan Centraal Holland). Het vermogen om de waterveiligheidsopgave op het meest optimale niveau (waarbij de meeste maatschappelijke meerwaarde ontstaat met behoud van het waterveiligheidsbelang) te definiëren, mag niet zonder meer verondersteld worden aanwezig te zijn, maar vraagt om adaptief vermogen bij uitvoeringsorganisaties en voorzieningen om in gesprek te blijven met de relevante omgeving. In zijn rol als bewaker van samenhangende en adaptieve uitvoering, ligt hier ook een rol voor de Deltacommissaris.

1 Inleiding

'De commissie kiest ervoor om de methodiek van de vorige Deltacommissie als uitgangspunt te nemen, gebaseerd op een risicobenadering. Dit impliceert maatregelen voor waterveiligheid die gericht zijn op het beperken van zowel kansen op als gevolgen van overstromingen' (Deltacommissie, 2008).

Niet alleen de de 2^e Deltacommissie vroeg aandacht voor het beperken van de gevolgen van overstromingen. Ook het Nationaal Waterplan (2009) deed dit en introduceerde het concept meerlaagsveiligheid.

Figuur 1.1 Meerlaagsveiligheid (Nationaal Waterplan, 2009)

Meerlaagsveiligheid is een concept voor waterveiligheid gebaseerd op bouwstenen afkomstig uit drie 'lagen'. De eerste laag is preventie: het voorkómen van een overstroming door middel van waterkeringen of rivierverruiming. Dat is en blijft de belangrijkste pijler van het beleid. Een overstroming is echter nooit uit te sluiten. Daarom zijn laag 2 en 3 relevant.

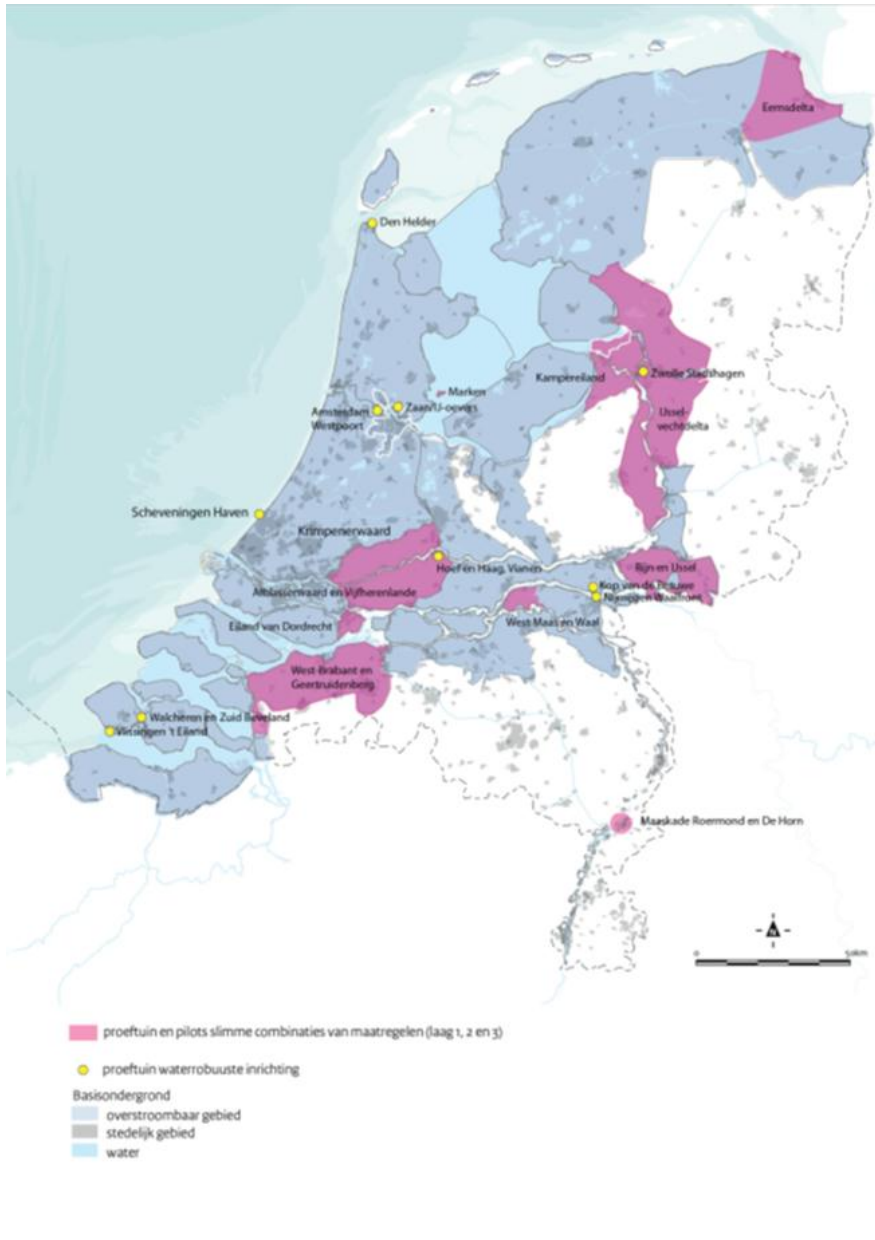
De tweede en derde laag zijn gericht op het beperken van de gevolgen van een overstroming. De tweede laag richt zich op het realiseren van een duurzame (waterrobuuste) ruimtelijke inrichting van ons land. De derde laag zet in op een betere organisatorische voorbereiding op een mogelijke overstroming (rampenbeheersing). Maatregelen in de 2e en de 3e laag kunnen aanvullend zijn op de 1e laag maar in bepaalde omstandigheden ook in de plaats komen van extra investeringen in de waterkering.



In haar brief van 26 april 2013 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aangekondigd dat preventie (laag 1) de belangrijkste pijler van het waterveiligheidsbeleid blijft, maar dat maatregelen in laag 2 en laag 3 in bepaalde gevallen een aantrekkelijk alternatief kunnen zijn voor maatregelen in laag 1. Met name in gevallen waar dijkversterking heel hoge kosten met zich meebrengt, of waar zwaarwegende maatschappelijke overwegingen om een alternatief vragen (Kamerstukken II 2012/13 33400J, nr. 19, p. 4-8).

Met het nieuwe waterveiligheidsbeleid werkt de overheid toe naar een basisveiligheid voor iedereen in Nederland die achter een dijk, duin of dam woont. Het tweede doel is het zoveel mogelijk voorkomen van slachtoffers en schade, mocht een overstroming zich toch voordoen. Daartoe voorziet het nieuwe waterveiligheidsbeleid in maatregelen om te komen tot reductie van gevolgen (via een betere rampenbeheersing en een meer waterrobuuste ruimtelijke inrichting). Het derde en laatste doel is om ook vitale en kwetsbare functies extra te beschermen.

Figuur 1.2 Proeftuinen en pilots Slimme Combinaties van maatregelen, (bron: DPNH)



In de diverse pilots van het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (DPNH) is in de afgelopen periode verkend of ‘slimme combinaties’ voor waterveiligheid een zinvol alternatief vormen voor dijkversterking en hoe ze concreet gestalte kunnen krijgen. Onder ‘slimme combinaties’ – voorheen ook bekend als het uitwisselen of omwisselen tussen de drie lagen van preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing – verstaat DPNH: *op specifieke locaties kan het gewenste veiligheidsniveau ook bereikt worden met een slimme combinatie van maatregelen uit de drie lagen van meerlaagsveiligheid samen. Zo kan een specifieke maatregel op het vlak van ruimtelijke inrichting wellicht het verwachte aantal slachtoffers en de te verwachte schade terugbrengen. De oplossing hoeft in deze gebieden niet altijd gevonden te worden in aanpassing van de dijken. De mogelijkheden in laag twee en drie zijn lokaal mede bepalend voor het voldoen aan de normering (DPNH, redeneerlijnen 2013).*

Hierbij blijft de preventieve aanpak met dijken en het geven van meer ruimte voor de rivier voorop staan (1e laag).

RWS WVL & Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (DPNH) hebben aan Deltares en de Erasmus Universiteit Rotterdam gevraagd om te adviseren over de governance³ van slimme combinaties. Daarbij is gevraagd de “oogst” van inzichten rondom ‘de governance van MLV’ uit de lopende pilots die DPNH faciliteert in het kader van Slimme Combinaties op te halen en deze te bundelen (deze pilots zijn in de overzichtskaart paars gemarkeerd).

De bovenstaande pilots hebben een sterk ruimtelijk-functionele invalshoek waarbij ontwerpend onderzoek een belangrijke rol speelt. Tegelijkertijd komen in deze pilots in meerdere of mindere mate ook allerlei vraagstukken aan de orde die te maken hebben met het “hoe” van deze slimme combinaties: hoe zou je deze combinaties daadwerkelijk tot stand kunnen brengen? Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe het ingewikkelde samenspel tussen partijen met uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden zodanig vorm kan krijgen dat deze slimme combinaties worden onderkend en worden gerealiseerd. In het plan van aanpak van DPNH wordt over deze governance aspecten het volgende gesteld (zie tekstbox 1).

Tekstbox 1: Governance aspecten zoals geïdentificeerd in het plan van aanpak van DPNH

Governance

Het gaat hier om de lessen over besluitvorming, verantwoordelijkheden en financiering t.a.v. de pilot en welke aanbevelingen hieruit vloeien t.b.v. het generieke advies over governance meerlaagsveiligheid. Vragen aan de deelprogramma's:

- 1) *Besluitvorming*: Welk besluitvormingsproces is nodig voor het vastleggen van deze maatregelen? Wie heeft initiatief genomen c.q. zou het initiatief moeten nemen, welke bestuurlijke partners moeten betrokken worden bij het besluit, wie neemt het besluit?
- 2) *Verantwoordelijkheidsverdeling*: Wat zijn de gewenste verantwoordelijkheden bij de uitvoering van maatregelen? Wie doet wat en hoe borgen we de uitvoering, welk controlemechanisme stellen we in werking?
- 3) *Financiering*: Wie betaalt de maatregelen? Deltafonds, nHWBP, grondexploitaties, andere fondsen?
- 4) (Wettelijke) borging: Welke zaken/maatregelen vragen om (extra) wettelijke borging of aanpassingen? Moet er iets in of juist uit de Omgevingswet/Waterwet?

Deze rapportage is bedoeld om de “oogst” van inzichten rondom ‘de governance van slimme combinaties’ uit een zevental lopende pilots op te halen, deze te bundelen en op te werken tot een advies over de vormgeving van de governance van slimme combinaties. Daarbij zoeken we langs drie zichtlijnen:

- 6 Wat zien de betrokkenen in de pilots als de belangrijkste obstakels en randvoorwaarden om te komen tot succesvolle besluitvorming en implementatie voor slimme combinaties voor waterveiligheid;
- 7 Welke inzichten zijn in de pilots opgedaan ten aanzien van effectieve en legitieme manieren om te komen tot toepassing van deze slimme combinatie (verantwoordelijkheidsverdeling, besluitvorming, financiering, borging);

³ Van de term Governance zijn veel definities in omloop. In deze verkenning hanteren we de beschrijving van Nye and Donahue (2000), die Governance omschrijven als : (Governance) describes structures and processes for collective decisionmaking involving governmental and non-governmental actors.

- 8 Wat zien de betrokkenen in de pilots als belangrijkste lessen ten aanzien van de rolverdeling en procesarchitectuur voor besluitvorming over slimme combinaties voor waterveiligheid?

In eerdere instantie is aan de hand van bestuurlijke interviews verkend wat de randvoorwaarden zijn voor 'de governance van meerlaagsveiligheid', in haar verschillende verschijningsvormen (Van Buuren & Ellen, 2013). *Nu de pilots een aantal eerste inzichten hebben opgeleverd, kan de vraag naar de vormgeving van een effectieve en legitieme governance-architectuur preciezer worden beantwoord.* Het vinden van een dergelijke architectuur zal een belangrijke factor zijn in de besluitvorming over de Deltabeslissing Waterveiligheid. Daarbij tekenen we aan dat onze eerdere rapportage (Van Buuren & Ellen, 2013) over meerlaagsveiligheid in algemene zin gaat, terwijl deze rapportage zich focust op de slimme combinaties (voorheen ook wel uitwisselen of omwisselen genoemd).

Naast de bovenstaande meer op de cases gerichte vragen, is door de onderzoekers ook – op basis van voorlopige resultaten van deze verkenning en expert judgement – input geleverd aan de redeneerlijn van het Deelprogramma Nieuwbouw & Herstructurering rond slimme combinaties. Deze redeneerlijn dient als input voor de deltabeslissing Waterveiligheid, waar het thema slimme combinaties deel van uit zal gaan maken. Middels enkele sessies met betrokken experts zijn resultaten gedeeld en opgewerkt. Deze rapportage is zodanig opgesteld dat de inzichten kunnen worden vertaald in de Deltabeslissing Waterveiligheid.

1.1 Aanpak

Om de bovenstaande vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van een onderzoeks-aanpak die bestond uit verschillende stappen. Om ook duidelijk aan te geven welke partijen bij de verschillende stappen betrokken zijn geweest is de aanpak in de onderstaande tabel beknopt beschreven waarbij per stap is aangegeven welke partijen betrokken waren/is getracht deze te betrekken.

Stappen in het onderzoek	Activiteit/Methode	Betrokken partijen
Verkenning	Presentatie/discussie bestuurlijke bijeenkomst 11 juli	Stuurgroep DP
Interviews	Interviews met trekkers van de proeftuinen (zie bijlage I). Daarnaast zijn de resultaten van de proeftuinen geanalyseerd.	Trekkers van de proeftuinen (vaak nauw betrokken bij de deelgebied programma's) Daarnaast zijn ook interviews afgenomen met enkele relevante (praktijk)experts.
Tussentijdse reflectie op de redeneerlijn	Gedurende het traject van het project (juli – heden) is op verschillende momenten schriftelijk input gegeven ten aanzien van het governance onderdeel van de redeneerlijn daarnaast is ook interne afstemming en overleg geweest.	Projectteam Slimme Combinaties binnen DPNH.
Workshop 10 oktober	Op basis van de resultaten van de interviews en de redeneerlijn is een workshop ingevuld op de oogstsessie van de proeftuinen	Zowel de trekkers van de proeftuinen en andere betrokkenen bij de proeftuinen. IPO, Unie van Waterschappen en VNG zijn specifiek

		uitgenodigd.
Enquête	Door middel van een enquête is onderzoek gedaan naar de beeldvorming ten aanzien van Meerlaagsveiligheid en is door middel van stellingen getoetst hoe de potentiële gebruikers tegenover de governance aspecten van de redeneerlijn Slimme Combinaties staan.	Breed uitgezette vragenlijst via <ul style="list-style-type: none"> - Deltanieuws - Waterforum - IKCRO nieuwsbrief - IPO - Unie van Waterschappen - VNG (ROMnetwerk) - Bedrijfsleven (via brancheorganisaties: o.a. Energie Nederland, VNCI) Response ontvangen van overheden, marktpartijen, kennisinstellingen en adviesbureaus.
Workshop 28 november: interne afstemming en synchronisatie	Doel van de bijeenkomst is informeren (terugkoppelen van bevindingen + redeneerlijn slimme combinaties) interne afstemming en synchronisatie (aansluiten/botsen met lopende processen en aanvullingen, benoemen van witte vlekken + vragen/verduidelijking)	Eenvoudig Beter, HBJZ, Staf DC, nHWBP, MIRT expertise (DGRW/nHWBP)
Review conceptrapportage	Het rapport is enkele keren van commentaar voorzien door de opdrachtgever, team DPNH en team Directie HBJZ. Ook heeft een interne review binnen Deltares plaatsgevonden.	WVL/Waterdienst, DPNH, HBJZ, Deltares.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de governance inzichten gepresenteerd rond meerlaagsveiligheid uit de proeftuinen. Vervolgens worden in Hoofdstuk 3 de resultaten van de enquête beschreven. Op basis van eerdere studies en wetenschappelijke literatuur wordt een robuust institutioneel ontwerp beschreven in hoofdstuk 4. Tenslotte worden in hoofdstuk 5 een reflectie op het huidige ontwerp voorgelegd.

2 Governance inzichten uit proeftuinen/pilots slimme combinaties

Met behulp van een serie diepte-interviews, aangevuld met documentenanalyse zijn de belangrijkste governance-lessen uit de relevante proeftuinen/pilots opgehaald. Tabel 2.1 bevat een overzicht van de onderzochte pilots. Hoewel er slechts enkele pilots daadwerkelijk een slimme combinatie volgens de officiële definitie opleveren, en de meeste pilots nog drukdoende waren met de technisch-inhoudelijke aspecten en dus nog weinig hadden nagedacht over governance-aspecten, bieden de leerervaringen uit de pilots een aantal belangrijke lessen voor de governance van slimme combinaties.

In dit hoofdstuk vatten we die lessen samen. De impressiesheets zijn als bijlage opgenomen en bevatten per pilot de – naar onze mening – belangrijkste lessen en inzichten. Nadrukkelijk spreken we van impressiesheets en niet van ‘factsheets’ omdat het hier gaat om onze impressie van de proeftuin in termen van governance-inzichten. Wij hebben de – naar onze mening – interessante inzichten uit de gesprekken en documenten gedestilleerd.

Tabel 2.1 Overzicht van de proeftuinen en pilots die zijn meegenomen in de interviewronde

Nr	Deltaprogramma	Naam Proeftuin/Pilot	Fase	Vervolg
1	DPIJ	Marken	Loopt door	MIRT Onderzoek
2	DPRD	Eiland van Dordrecht	Loopt door	MIRT Onderzoek
3	DPR	IJsselVechtDelta	Loopt door	MIRT Onderzoek
4	DPRD	Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	Afgerond	Verwerking in gebiedsrapport 3.0 voor RMD
5	DPRD	Krimpenerwaard (geen proeftuin)	Afgerond	Wordt meegenomen in DPRD
6	DPZWD	Hansweert en Zierikzee (geen proeftuin)	Afgerond	Wordt meegenomen in DPZWD
7	DPW	Eemsdelta (DP Wadden)	Afgerond	Uitwerking Gasrotonde door DPV en DPWadden
8	DPR	West Maas en Waal (41)	Afgerond	Wordt meegenomen in DP Rivieren
9	DPR	Limburgse Maas: Roermond, Horn, De Weerd & Limburgse Maas, Bergen, Itteren, Borgharen	Afgerond	Wordt meegenomen in DP Rivieren

Inmiddels is ook de proeftuin ‘Kop van de Betuwe’ gestart, deze proeftuin is echter niet meegenomen in de hieronder beschreven resultaten van de interviews.

2.1 Integrale oplossingen vragen om afstemmen, combineren en synchroniseren

Slimme combinaties zijn per definitie samengestelde (of liever 'integrale') oplossingen. Bij integrale oplossingen gaat om het integreren van de beelden en agenda's die voortkomen uit verschillende sectoren en domeinen. Essentieel hierbij is vroegtijdige, onderlinge afstemming tussen betrokken partijen zodat frustratie en gemiste kansen worden voorkomen.

2.1.1 Het afstemmen van ambities

Regionale ambities en nationale normen lopen niet zelden uiteen. In veel pilots is gekeken naar mogelijkheden om het slachtofferrisico en de maatschappelijke ontwrichting / economische schade te minimaliseren. Daarbij is een aantal voorbeelden waarbij regionaal (hoogstwaarschijnlijk) een hogere ambitie wordt nagestreefd dan de ambitie die zal worden geformaliseerd in de nieuwe wettelijke norm voor de primaire waterkeringen. Deze regionale ambitie heeft dan ook vaak betrekking op het voorkomen van economische schade en ontwrichting, wat dan een hoger gewicht krijgt dan in de voorstellen die vanuit Deelprogramma Veiligheid worden gedaan.

Hier ontstaat een belangrijke spanning. Voor de locaties/regio's 'waarbij slimme combinaties een reëel optie zijn (Dordrecht en IJsselvecht Delta) is de zorg dat de basisveiligheidsnorm (10-5) gaat fungeren als een bovengrens, en niet als ondergrens. Als een pakket maatregelen meer effect sorteert dan formeel benodigd is, dan zou de reactie niet moeten zijn dat het wel een onsje minder kan, maar zou de zoektocht moeten gaan naar een wederzijds aantrekkelijke oplossing hoe dit surplus kan worden gerealiseerd. Dit speelt heel nadrukkelijk bij het Eiland van Dordrecht.

Het traject om te komen tot vaststelling van de nieuwe normering voor de primaire waterkeringen vraagt dus om een zorgvuldige dialoog tussen rijk en regio. Op het moment dat de nieuwe normadviezen zijn vastgesteld, is het goed om de tijd te nemen om dit regionaal uit te werken – bijvoorbeeld om te verkennen of er kansen zijn voor slimme combinaties - en dit fijn te slijpen, waarbij ook rekening wordt gehouden met regionale ambities. De tijd die er is tot aan vaststelling van de nieuwe normering moet goed worden benut! En het commitment van de regio om de nieuwe normering uit te dragen, is gebaat bij een luisterend oor vanuit het rijk ten aanzien van regionale ambities en inzichten.

Daarnaast geldt dat in veel pilots maatregelen zijn bedacht die niet in strikte zin vallen onder de definitie van slimme combinaties, maar die gezien kunnen worden als slimme manieren om maatschappelijke ontwrichting in het geval van een overstroming te beperken. Het is goed om te beseffen dat regionale en lokale partijen deze mogelijkheden onderkennen en kijken hoe ze deze kansen kunnen verzilveren. Hier zien we dat een andere manier van kijken naar de waterveiligheidsopgave in een gebied – meer vanuit het ruimtelijk domein – enorm helpt om ook andere maatregelen op het spoor te komen die soms door slim mee te koppelen gerealiseerd kunnen worden.

2.1.2 Het combineren van hulpbronnen

Het belang van het ontschotten van budgetten om te komen tot haalbare combinaties is in veel pilots onderstreept, bijvoorbeeld ten aanzien van infrastructuur (wegen) als inzet voor waterveiligheid (compartimenteringsdijk). Om bijvoorbeeld het concept Zelfredzaam Eiland van Dordrecht te kunnen realiseren, moeten budgetten uit diverse potjes bijeen worden gebracht. Ook moet budget soms langer beschikbaar blijven dan dat formeel gezien eigenlijk kan. Of er moet budget opzij gelegd worden – wat nu wordt uitgespaard – maar wat in de toekomst nodig is om een dure maatregel te kunnen financieren. Alleen dan zijn integrale oplossingen, die bestaan uit bouwstenen met verschillende tijdpaden, mogelijk.

Ten aanzien van het combineren van hulpbronnen merken verschillende respondenten op dat op dit moment nog in het spreken over slimme combinaties een scheiding aangebracht tussen primaire en regionale waterkeringen. In de proeftuin Eemsdelta wordt echter nadrukkelijk over een integrale veiligheidsstrategie gesproken waarbij het primaire (waterkering) systeem in samenhang wordt gezien met het regionale (waterkering) systeem en maatwerk ten aanzien van de gasinfrastructuur in Groningen. Dit terwijl de aanleg en verbetering van regionale waterkeringen worden betaald uit de waterschapsbelasting en de primaire keringen gezamenlijk door Rijk en waterschappen. Echter niet alleen de hulpbron geld is hierbij belangrijk om te combineren, ook de verschillende expertises dienen samen te worden gebracht om te komen tot een doelmatige oplossing.

2.1.3 Het synchroniseren van processen

Als partijen bij elkaar gebracht worden om te kijken naar meerlaagse oplossingen voor een dijkkring, ontstaat veel creativiteit en er ontstaan vaak relatief snel gedeelde beelden over mogelijke strategieën die vervolgens nader uitgewerkt kunnen worden. Het denken in termen van slimme combinaties vraagt om een andere manier van kijken en maakt daarmee veel energie los. Ook als dat niet leidt tot een daadwerkelijke slimme combinatie, levert het wel ideeën op die anderszins waardevol zijn en soms roepen om verdere doordenking. Denk aan mogelijkheden voor slimme manieren van dijkversterking of evacuatie in de Alblasserwaard.

Een belangrijk resultaat heeft ermee te maken dat er veel winst in termen van efficiency en kwaliteit kan worden gerealiseerd als processen meer met elkaar worden gesynchroniseerd. Dat kunnen hele verschillende processen zijn. Processen van stedelijke herstructurering en dijkversterking bijvoorbeeld. Maar ook beheer- en onderhoudprocessen van gemeente en waterschap. Of een traject van wegverbetering dat gekoppeld wordt aan de opgave om een bepaalde evacuatiefractie te realiseren. Hier valt nog een wereld te winnen in het doorbreken van bestaande sectorale kokers binnen overheden en tussen overheden. Transparante uitwisseling van informatie en vroegtijdig overleg zijn daarbij essentieel.

Zo heeft de gemeente West-Maas en Waal bijvoorbeeld een 'waterambtenaar' in dienst die regelmatig interne afstemming heeft en vervolgens externe afstemming met het Waterschap. Een ander voorbeeld – zij het niet uit een van de pilots – is om rampenbestrijding in geval van overstromen vroegtijdig te integreren in het ruimtelijk domein. Bijvoorbeeld zoals de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid het procesinstrument Ruimtelijke Veiligheid heeft ontwikkeld. Veiligheid als ordenend element vanaf het begin, in plaats van als een element van verantwoording achteraf. Uiteindelijk gaat meerlaagsveiligheid om het synchroniseren van de ruimtelijke ordening met de hoogwaterbescherming. Dat betekent dat er behoefte is aan vroegtijdige en periodieke afstemming op het niveau van provinciale structuurvisies en de programmering van investeringen in het kader van hoogwaterbescherming. Alleen als je weet wat er in het andere domein speelt, en daarover met elkaar spreekt, ontstaat de kans om meekoppelkansen te detecteren en te verzilveren. Later in deze rapportage zullen we stilstaan wat dit betekent voor de werkwijze in het kader van het MIRT en het nHWBP.

2.2 Regionaal maatwerk staat centraal

Uit vrijwel alle cases bleek dat de mogelijkheid om te komen tot regionaal of zelfs lokaal maatwerk cruciaal is. Dit is al geconcludeerd in eerdere studies ten aanzien van meerlaagsveiligheid. Dit maatwerk heeft meerdere componenten, waaronder de schaal van een slimme combinatie, de timing ervan en de financiering en borging ervan.

2.2.1 De schaal van een slimme combinatie

Het is belangrijk om na te denken over de juiste schaal waarop gezocht wordt naar slimme combinaties. In sommige pilots zijn slimme combinaties ingevuld als zijnde slimme manieren van dijkversterking – in combinatie met andere functies en in samenwerking met publieke of private partijen die een opgave hebben op of nabij de dijk (Alblasserwaard). In sommige gevallen is het inzicht ontstaan dat een dijkversterking elders (systeemwerking) soelaas kan bieden (denk ook aan de discussie over de C-keringen in Centraal Holland in relatie tot de Lekdijk – dijkkring 14 en 15). Deze verschillende manieren om de schaal van de zoektocht af te bakenen zijn zinvol omdat ze het perspectief op verschillende vraagstukken richten en daarmee ook verschillende oplossingsvarianten blootleggen. In de casus Hansweert en Zierikzee gaat het vooral om het plaatselijk verhogen van de norm van een dijkvak in combinatie met het herstellen of juist weghalen van een oude zeedijk die als compartimenteringsdijk fungeert, zodat een generieke verhoging van de norm van de gehele dijkkring kan worden voorkomen. In de Eemsdelta speelt ook een dergelijk vraagstuk ten aanzien van de gasinfrastructuur: moeten we deze lokaal beschermen of kiezen we voor een integrale veiligheidsbenadering voor de hele Eemsdelta? Soms gaat het dus om maatregelen om water tegen te houden, terwijl het in andere gevallen gaat om het tegengaan van een badkuipeffect.

De les die hieruit getrokken kan worden is dat het belangrijk is om de tijd te nemen voor een verkenning – dit wordt ook gestimuleerd in de nieuwe handreiking verkenningen van het nHWBP - van de vraag op welke schaal de waterveiligheidsopgave wordt gedefinieerd, alvorens begonnen wordt met de zoektocht naar concrete oplossingsstrategieën. Soms gaat het om een kleine ingreep die de evacuatiefractie substantieel verhoogt. Pas als ten aanzien van de schaal van de verkenning consensus is dat er sprake is van de meest optimale afbakening, zou een (projectoverstijgende) verkenning moeten starten.

2.2.2 De timing van een slimme combinatie

Het belang van timing blijkt heel nadrukkelijk in de casus Dordrecht. Op het moment dat de dijkversterking van de Kop van het Land moest worden uitgevoerd, was er nog geen duidelijkheid over de vraag of een Deltadijk tot de mogelijkheden behoorde. Daarom is gekozen voor een traditionele dijkversterking. Dat betekent een gemiste kans voor het concept Zelfredzaam Eiland. Het is dus van groot belang dat in de programmering en prioritering van dijkversterkingen de nodige flexibiliteit wordt toegestaan. Andersom moeten soms andere ruimtelijke investeringen worden versneld of vertraagd om een slimme combinatie mogelijk te maken. Het HWBP-2 kent een sterke focus op tijdige realisatie, volgens een tijdspad dat exclusief binnen het waterdomein wordt geformuleerd. Aan de ontwerptafel zijn verschillen in tijdshorizon gemakkelijk overbrugd, maar in de werkelijkheid vraagt dit van alle partijen vaak een uiterste krachtsinspanning, die niet zelden mislukt door praktische bezwaren die vervolgens onoverkomelijk blijken. Vooruitlopende op volgende onderdelen in het rapport kunnen we stellen dat het nHWBP een dergelijke flexibiliteit meer faciliteert, maar deze moet door de waterbeheerder worden geïnitieerd (bijvoorbeeld door een synchronisatie met andere – ruimtelijke – initiatieven). Daarnaast is deze flexibiliteit betrekkelijk, als er een urgentie is om de waterkering te versterken dient dit op korte termijn te geschieden en is de mogelijkheid om te spelen met de factor tijd beperkt.

2.2.3 De financiering en borging van slimme combinaties

Opvallend in de verschillende pilots is dat een enorme variëteit is te zien als het gaat om de financieringsbronnen die aangewend zouden kunnen worden om slimme combinaties mogelijk te maken. Zowel het budget voor hoogwaterbescherming als een diversiteit aan provinciale en lokale middelen wordt benoemd als potentiële financieringsbron. Opvallend is

ook dat de vraag “wie betaalt”, niet lijkt te fungeren als stoorzender in het creatieve proces, maar dat er veel meer in gezamenlijkheid wordt gezocht naar creatieve financiering door potjes handig te combineren, waarbij iedereen een ‘fair share’ bijdraagt.

Dat betekent in de IJssel Vechtdelta dat de gemeente beheer en onderhoud van de geluidswal wil betalen en dat in Dordrecht de gemeente wilde bijbetalen aan een Deltadijk. Het gezamenlijk bekostigen van gebiedsontwikkeling wordt vaker toegepast (denk aan ruimte voor de rivier en andere integrale gebiedsontwikkelingen, zoals Ooijen-Wanssum). Wel verwachten eigenlijk alle partijen dat geld voor hoogwaterbescherming (Deltafonds) ook beschikbaar is voor slimme combinaties, voor zover deze ten behoeve van hoogwaterbescherming zijn.

De behoefte aan borging neemt toe als in het verleden eerdere toezeggingen niet gestand zijn gedaan, zoals in de Maas door voortschrijdend inzicht ten aanzien van rivierversuiming, zullen partijen sterker hechten aan het juridisch vastleggen van nieuwe afspraken om er zeker van te zijn dat ze niet opnieuw met lege handen staan. Dus ook de mate van borging waar partijen behoefte aan hebben, is contextafhankelijk.

2.3 De proeftuin als samenwerkingsproces: randvoorwaarden en kanttekeningen

Uit het samenwerkingsproces van de proeftuinen zijn een aantal randvoorwaarden en kanttekeningen naar voren gekomen. Deze worden hieronder beknopt beschreven.

2.3.1 Commitment en vertrouwen

Belangrijk aandachtspunt is wederkerigheid en vertrouwen. Als de indruk ontstaat dat partijen alleen samenwerken omdat ze denken dat ze daarmee geld kunnen binnenhalen ten behoeve van hun eigen doelen, gaat het vaak mis.

De waarde van deelname van veel verschillende partijen is ontegenzeggelijk. Naarmate de reikwijdte van deelname breder is, neemt de kans toe dat ongedachte ideeën op tafel komen. Elke deelnemer neemt specifieke lokale kennis van het eigen deelsysteem met zich mee en brengt deze in. Naarmate de kring van deelnemers kleiner is, is ook de creativiteit vaak minder groot. Het is echter niet eenvoudig om partijen te interesseren voor een dergelijke verkenning. Voor veel partijen is het een ‘ver-van-mijn-bed’ show. Dat geldt in een aantal gevallen voor gemeenten en veiligheidsregio's. Dit is een serieus aandachtspunt, omdat slimme combinaties alleen kans van slagen hebben als andere partijen dan de waterbeheerder willen nadenken over de vraag hoe je de waterveiligheid zo slim mogelijk organiseert. Als alle partijen dit in de kern blijven beschouwen als ‘niet van mij’, dan is er feitelijk geen basis om ruimtelijke alternatieven te verkennen.

Deze problematiek is in het licht van de invoering van een nieuwe waterveiligheidsnormering een belangwekkend gegeven. Dit geldt ook ten aanzien van het gebrek aan voldoende, relevante kennis bij veel gemeenten. Ook dit bevordert de kwaliteit van de verkenning niet en maakt dat het in een aantal gevallen bij een expertoefening bleef. Er zal dus nog wel geïnvesteerd moeten worden in de randvoorwaardelijke sfeer, het creëren van een context waarin meerlaagsveiligheid in het algemeen en slimme combinaties in het bijzonder, kunnen ontstaan. Het instrument van de proeftuin (een veilige omgeving als een ‘schaduwnetwerk’ in de luwte van de formele bureaucratie) kan daar zeker bij helpen.

Aansprakelijkheid

Tijdens de interviews kwam het onderwerp aansprakelijkheid ook regelmatig sprake. Op dit moment is het is weinig zinvol om daarbij al voor te sorteren op de situatie waarin het helemaal fout gaat en de aansprakelijkheidsvraag wordt gesteld. De juridische weging van een dergelijke vraag is zeer complex en daarmee onvoorspelbaar. Ondanks dat de jure niet vereist is, is er de facto vaak bestuurlijke druk/maatschappelijke eis om (delen van) schade wel te vergoeden.

Voor meer inzicht in het onderwerp aansprakelijkheid zie:

- Fokko Oldenhuis, Hoge Raad zet in Wilniszaak rem op te ruime risicoaansprakelijkheid, NJB 2011, 567;
- T. Hartlief, Een dijkdoorbraak in het aansprakelijkheidsrecht: over schuld- en risicoaansprakelijkheid en de bijzondere positie van de overheid, in: Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek, T. Barkhuysen (red.), Deventer 2012, p. 201-233.

2.3.2 Stimulansen voor samenwerking

Een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking, is de aanwezigheid van stimulansen. Er moet iets te halen zijn. Dat verklaart in sommige gevallen ook dat het waterschap niet of nauwelijks meedoet, omdat er voor haar niets te halen lijkt te zijn. Het betekent dus ook dat alle partijen zich bewust moeten zijn van het belang van de ander. Dat geldt ook voor de veiligheidsregio: als bij de veiligheidsregio het gevoel heerst dat zij wel een deel van de verantwoordelijkheid krijgen, maar geen stem in het kapittel en geen extra mogelijkheden, neemt het animo om actief mee te doen (uiteraard) niet toe.

2.3.3 Trekkerschap is contextafhankelijk

Wat ook varieert per pilot, is het trekkerschap. Het is tamelijk willekeurig wie uiteindelijk het proces trekt en de regie voert. De keuze hierin lijkt vooral een kwestie van gezond pragmatisme: de partij met het grootste belang of het meeste enthousiasme neemt de regie en de andere partijen gunnen dat. Veel minder wordt gekeken naar de vraag wie er formeel verantwoordelijk is. In sommige gevallen wordt het wel opgemerkt dat bijvoorbeeld de provincie zich wat afzijdig houdt, terwijl die juist wel een regisserende rol zou kunnen spelen.

2.4 De grillige evolutie van een slimme combinatie

Het is opvallend om te zien dat de pilots die het meest resultaat lijken te boeken ten aanzien van slimme combinaties (volgens de formele definitie) ook het langst bezig zijn met nadenken over slimme manieren om waterveiligheid te organiseren. Dat geldt zowel voor Marken als het Eiland van Dordrecht, maar in zekere zin ook voor de IJssel-Vechtdelta. Het kost dus ook gewoon de nodige tijd om een slimme combinatie goed in beeld te krijgen.

In al deze gebieden was er ook een concrete aanleiding om op zoek te gaan naar alternatieven. Ofwel omdat de waterveiligheidsopgave op grote problemen stuitte (Dordrecht, Marken), ofwel omdat er de nodige ruimtelijke dynamiek aanwezig is waardoor slimme meekoppelkansen ontstaan (IJssel-Vechtdelta). Er is dus een stimulans voor samenwerking en voor het bundelen van krachten zodat ruimtelijke investeringen doelmatiger kunnen plaatsvinden.

Slimme combinaties zijn niet afhankelijk van toeval, maar zijn wel vaak tamelijk toevallig. Dat heeft alles te maken met het samenvallen van ruimtelijke dynamiek en een opgave van de waterbeheerder. Een slimme combinatie is als een window of opportunity die een tijdje

openstaat en daarna weer dicht klapt. Hiermee wordt eens te meer het belang van een tijdige start met het voorwerk (nadenken over mogelijke combinaties) onderstreept, waarbij de regio haar huiswerk op orde moet hebben alvorens een versterkingsopgave wordt gedefinieerd.

Deze grilligheid betekent ook dat het nuttig is om het zoeken naar slimme combinaties niet teveel te verbinden aan vaste momenten (bijvoorbeeld een periodieke toetsronde), maar ook voorzieningen te treffen om tussentijds daarover als regionale overheden en waterbeheerder in gesprek te gaan en verkenningen te starten. Ook hier is flexibiliteit weer een belangrijke vereiste voor succes. In het Bestuursakkoord Water is dan ook het streven vastgelegd de toetsperiode te verlengen naar 12 jaar *en* het toetsproces een continu karakter te geven. Het nHWBP is bezig deze continue toetsing verder uit te werken.

2.5 De proeftuin als creatieve vrijdenkersruimte

In een aantal proeftuinen zien we dat er gewerkt wordt op de snijpunten van ontwerp en onderzoek: er wordt met behulp van ruimtelijk ontwerp gesproken over mogelijke en kansrijke opties, waarbij ook de rekencomponent niet ontbreekt. Dit leidt ertoe dat relatief snel een beeld ontstaat in hoeverre een slimme combinatie tot de (kostenefficiënte) mogelijkheden behoort.

In de meeste gevallen zien we dat het rekenwerk ook meestentijds “het feestje verknalt”. Na een eerste rekenkundige analyse vallen veel ideeën al af en bij nader inzien krijgen ook de overige ideeën het lastig. Kosteneffectiviteit en de bijdrage die geleverd wordt aan risicoreductie vallen vaak tegen. In veel gevallen blijft de dijk de exclusieve en dominante bouwsteen van het waterveiligheidsgebouw. Omdat dit rekenwerk al vroegtijdig in het proces wordt verricht, blijven de proceskosten beperkt. Het is de kracht van het aanwezige instrumentarium dat dit rekenwerk ook als gezaghebbend wordt ervaren en relatief snel tot bruikbare inzichten leidt. Het in interactie tekenen en rekenen leidt tot snelle progressie.

2.6 Conclusies

De oogst van de proeftuinen als het gaat om de vormgeving van de governance van slimme combinaties kan samengevat worden in drie essenties.

Creëer ruimte voor regionaal maatwerk

Allereerst gaat het om het creëren van ruimte voor regionaal maatwerk. Binnen het generieke beleid van veiligheidsnormering en hoogwaterbescherming is er behoefte om regionaal ruimte te krijgen voor oplossingen die recht doen aan de lokale en regionale vraagstukken en ruimtelijke dynamiek. Binnen de pilots is deze ruimte verkend, en dat wordt gewaardeerd door betrokken partijen. Al zijn niet alle partijen daar even intensief bij betrokken en even sterk aan gecommiteerd. Een meer structurele mogelijkheid om dit gesprek te voeren, deze manier van kijken toe te passen en te kijken of alternatieven voor hoogwaterbescherming soelaas bieden, wordt algemeen erkend als waardevol. En zeker op plekken waar dijkversterking heel ingewikkeld is, het gebied niet snel en diep volloopt of er majeure ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden.

Neem de tijd om te leren en experimenteren

Vanuit de proeftuinen wordt vervolgens aangegeven dat er in termen van besluitvormingsprocessen en rolverdeling, financiering en borging ook ruimte moet zijn voor maatwerk. Partijen komen zelf tot een rolverdeling die past bij de specifieke situatie. Zij komen zelf tot voorstellen voor financiering en willen dan ook graag het geld voor de eerste laag breder kunnen inzetten. En zij komen zelf tot afspraken wie waarvoor ‘aan de lat staat’ als het aankomt op realisatie en beheer. Zij zoeken naar vormen om afspraken vast te leggen, de financiering te regelen en ook de genomen maatregelen adequaat te borgen.

Hierbij blijkt dat met creatief gebruik van bestaande instrumenten en mogelijkheden al heel veel mogelijk is, al zijn er maar weinig proeftuinen zover gekomen dat ze dit systematisch op een rij hebben gezet.

De nieuwe risicobenadering moet de tijd krijgen om “in te dalen”

Tot slot laat de oogst van de proeftuinen zien dat de komst van een nieuwe veiligheidsnormering nog veel vragen oproept. De uitwerking van de normering is nog niet gereed. Het formuleren van normen voor dijkringen en dijktrajecten is technisch gezien ingewikkeld en politiek-bestuurlijk complex. Het differentiëren van de norm per dijkvak is in veel gevallen een verstandige strategie (vanuit de techniek geredeneerd), maar leidt wel tot ingewikkelde vraagstukken als het gaat om het bestuurlijk en maatschappelijk legitimeren ervan. Veel bestuurders maken zich zorgen hoe zij eventuele lokale verschillen moeten uitleggen aan hun achterban. Andersom geldt dat de mogelijkheden van normdifferentiatie per dijktraject zeer kansrijk is (bijvoorbeeld door het plaatselijk realiseren van een deltadijk die het risico significant reduceert), maar in veel gevallen nog de nodige bestudering en doorrekening vergt.

Ook het werken met evacuatiefracties leidt tot lastige vragen, die betrekking hebben op de problemen die er rijzen als deze fractie daadwerkelijk “hardgemaakt moet worden”. Het toewerken naar een nieuwe normering op basis van een risicobenadering kost dus tijd. Het denken in termen van risiconormen moet als het ware indalen, de (technische) mogelijkheden en de (bestuurlijke) grenzen moeten zich uitkristalliseren.

3 Resultaten Enquête

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de enquête beschreven die is uitgezet in het kader van dit onderzoek⁴ om het door DPNH opgestelde governance ontwerp voor te leggen aan de doelgroep. De enquête is uitgezet in verschillende fora en via verschillende personen. Voor een verdere methodologische onderbouwing verwijzen we naar het rapport met de resultaten van de enquête (Ellen, Van Duinen en Van Buuren, 2013).

Hierbij presenteren we eerst een aantal algemene kenmerken van de respondenten. Daarna beschrijven we de beelden die de respondenten van meerlaagsveiligheid hebben. Vervolgens gaan we dieper in op de resultaten ten aanzien van governance-vraagstukken omtrent Slimme Combinaties.

3.1 Kenmerken van de respondenten

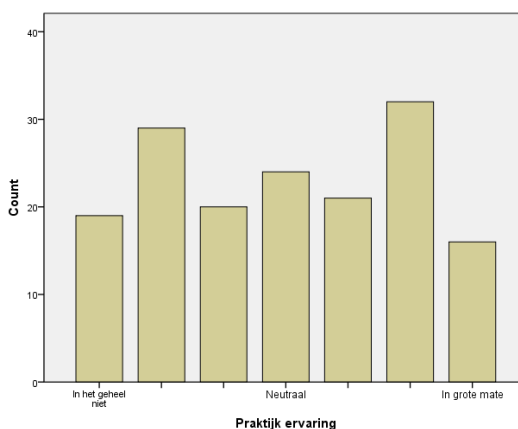
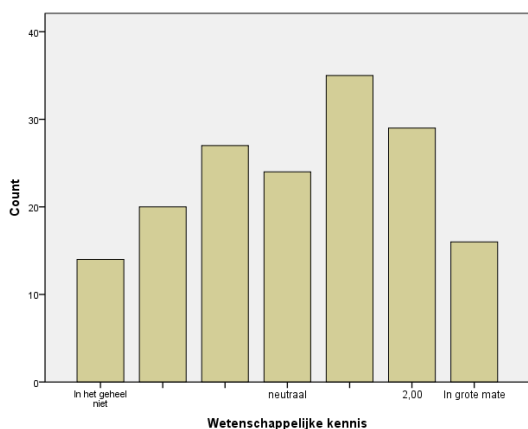
De respondenten van de enquête zijn voor het grootste deel werkzaam bij gemeenten (35%) en waterschappen (21%), daarna volgen adviesbureaus (12%), Rijk (9%) provincies (8%) en marktpartijen (7%). Zij beschrijven hun functie vooral als beleidsmaker (40%) en adviseur (38%) gevolgd door ingenieur (8%) en manager (7%). In deze functie maken zij vooral gebruik van hun professionele kennis van processen van politiek, bestuur en beleid (30%), Waterbeheer (technisch inhoudelijk) (24%), Ruimtelijke Ordening (technisch inhoudelijk) (18%). De gemiddelde werkervaring van de respondenten is 14 jaar. Er is sprake van enige geografische spreiding van de respondenten over Nederland.

3.2 Kennisniveau meerlaagsveiligheid

Het grootste deel van de respondenten (40%) beschrijft hun kennisniveau ten aanzien van meerlaagsveiligheid als 'redelijk goed bekend met meerlaagsveiligheid'. Daarnaast geeft 20% van de respondenten aan dat zij gedegen kennis van meerlaagsveiligheid hebben of dat zij globaal/op hoofdlijnen bekend zijn met meerlaagsveiligheid (25%). Slechts 3% van de respondenten geeft aan dat zij in het geheel niet bekend zijn met meerlaagsveiligheid⁵. De basis van het kennisniveau – en de spreiding die zich daarbij voordeed - bleek voor de respondenten bijna gelijk verdeeld te zijn tussen wetenschap en praktijk (zoals hieronder te zien is).

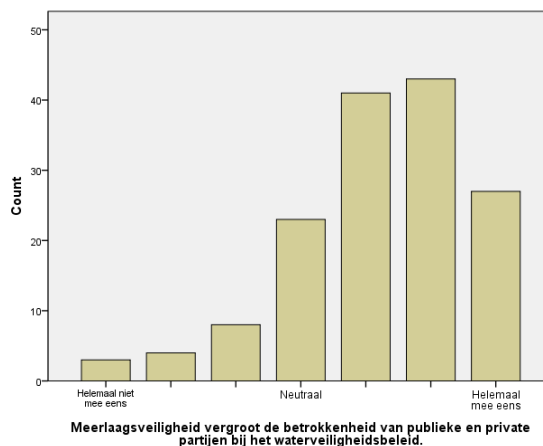
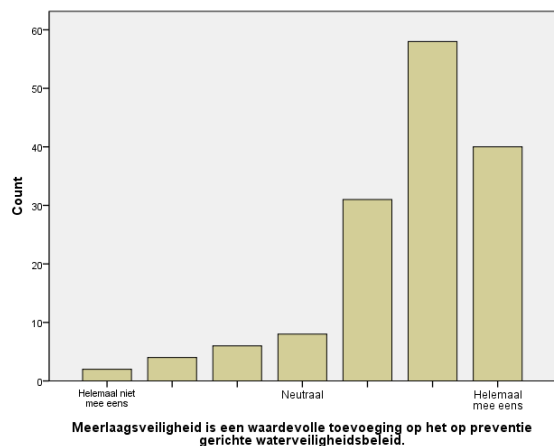
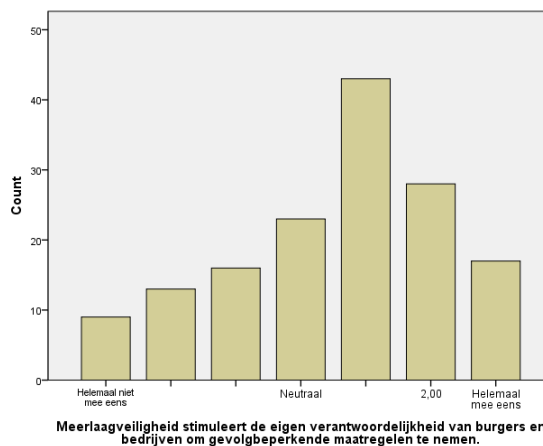
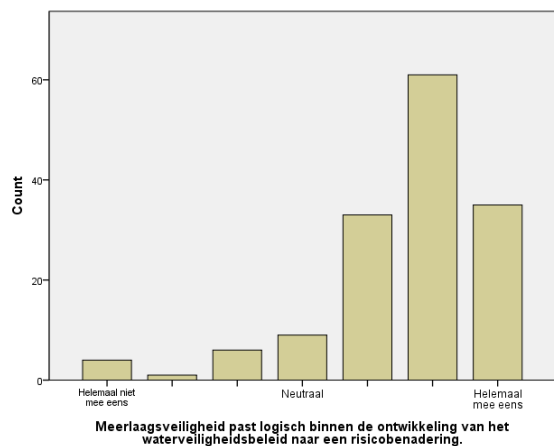
⁴ Dit hoofdstuk is een deel van het rapport waarin alle resultaten van de enquête worden beschreven (Ellen en Van Buuren, 2013).

⁵ Deze respondenten zijn direct naar het einde van de vragenlijst geleid waar hen werd gevraagd nog enkele algemene vragen te beantwoorden.



3.3 Beelden van meerlaagsveiligheid

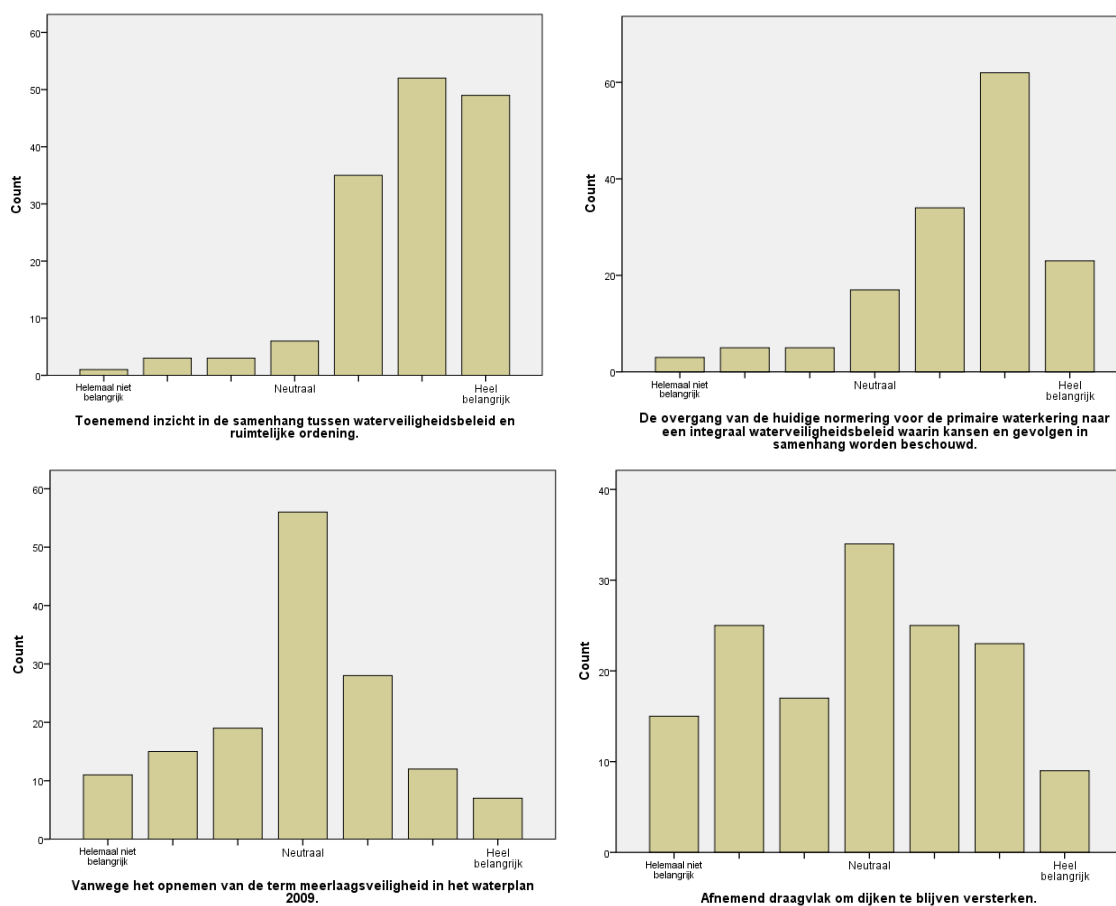
Om te achterhalen wat de houding van de verschillende respondenten was ten aanzien van meerlaagsveiligheid (waarbij in het survey is gedefinieerd wat daaronder wordt verstaan) in het algemeen zijn aan de respondenten een viertal stellingen voorgelegd. Deze stellingen zijn mede gebaseerd op een aantal doelen/aannames/ambities zoals deze in de verschillende redeneerlijnen van de 'sporen' zijn opgenomen. Hieronder zijn de antwoorden op de stelling gepresenteerd.



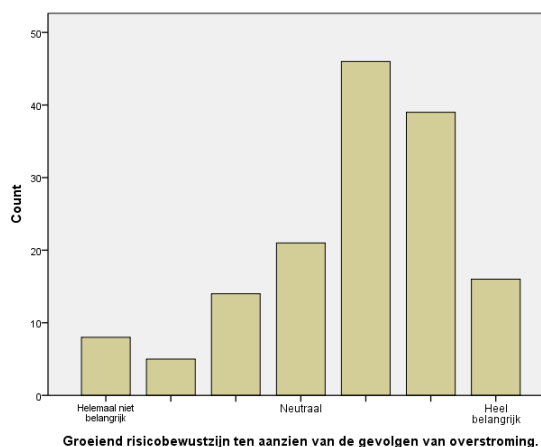
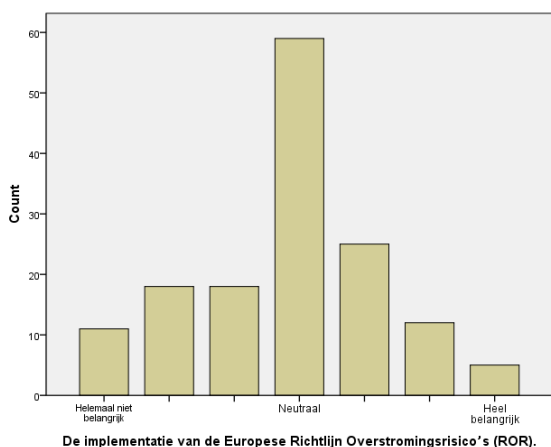
Duidelijk is in de bovenstaande figuren af te lezen dat inpassing/toevoeging van meerlaagsveiligheid aan het waterveiligheidsbeleid door respondenten als logisch en waardevol wordt gezien⁶. Ten aanzien van de mogelijke toename van betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van publieke, private partijen en burgers verschillen respondenten sterker van mening. Echter, nog steeds is een meerderheid van de respondenten het eens met deze stellingen.

In de volgende set vragen is de vraag gesteld: *Op dit moment krijgt meerlaagsveiligheid in het kader van het Deltaprogramma zowel op nationaal als regionaal niveau aandacht. Hoe belangrijk zijn volgens u de onderstaande redenen voor deze aandacht?*

Deze vraag is gesteld omdat het voor de beeldvorming van meerlaagsveiligheid ook belangrijk is of dit voortkomt uit een 'beleidsurgentie' of dat er ook maatschappelijke of technisch inhoudelijke redenen zijn dat de aandacht voor meerlaagsveiligheid aanzienlijk is toegenomen de afgelopen jaren. Uit de spreiding van de antwoorden blijkt dat de respondenten de technisch inhoudelijke redenen en de overgang naar een overstromingsrisico als belangrijke aanleidingen zien. Ten aanzien van de andere mogelijke aanleidingen (opname in het Nationaal Waterplan, ROR en afnemend draagvlak, risicobewustzijn) zijn de meningen meer verspreid.



⁶ Voor deze algemene vragen is een test gedaan in hoeverre deze betrouwbaar zijn (in sociaal wetenschappelijk onderzoek heeft betrouwbaarheid betrekking op de vraag of het onderzoek door toevallige fouten verstoord wordt). De waarde van deze test (Cronbach's Alpha: 0.807) gaf aan dat de resultaten betrouwbaar zijn.



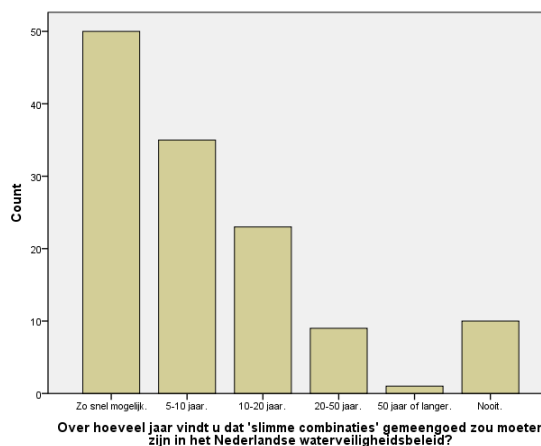
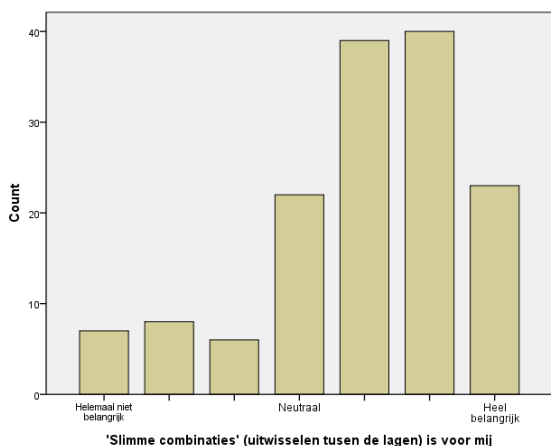
Ondanks dat het lastig is om harde conclusies te trekken uit het bovenstaande leveren de antwoorden van de respondenten wel een beeld op dat meerlaagsveiligheid inmiddels breed geaccepteerd is als concept en ook gezien wordt als een logische 'next step' in het waterveiligheidsbeleid.

3.4 Slimme combinaties

In deze paragraaf gaan we specifiek in op de governance aspecten van slimme combinaties. Hierbij gaan we eerst in op hoe belangrijk/urgent slimme combinaties worden gezien. Vervolgens worden een aantal stellingen ten aanzien van het governance ontwerp nader beschouwd.

3.4.1 Slimme combinaties: belangrijk en urgent?

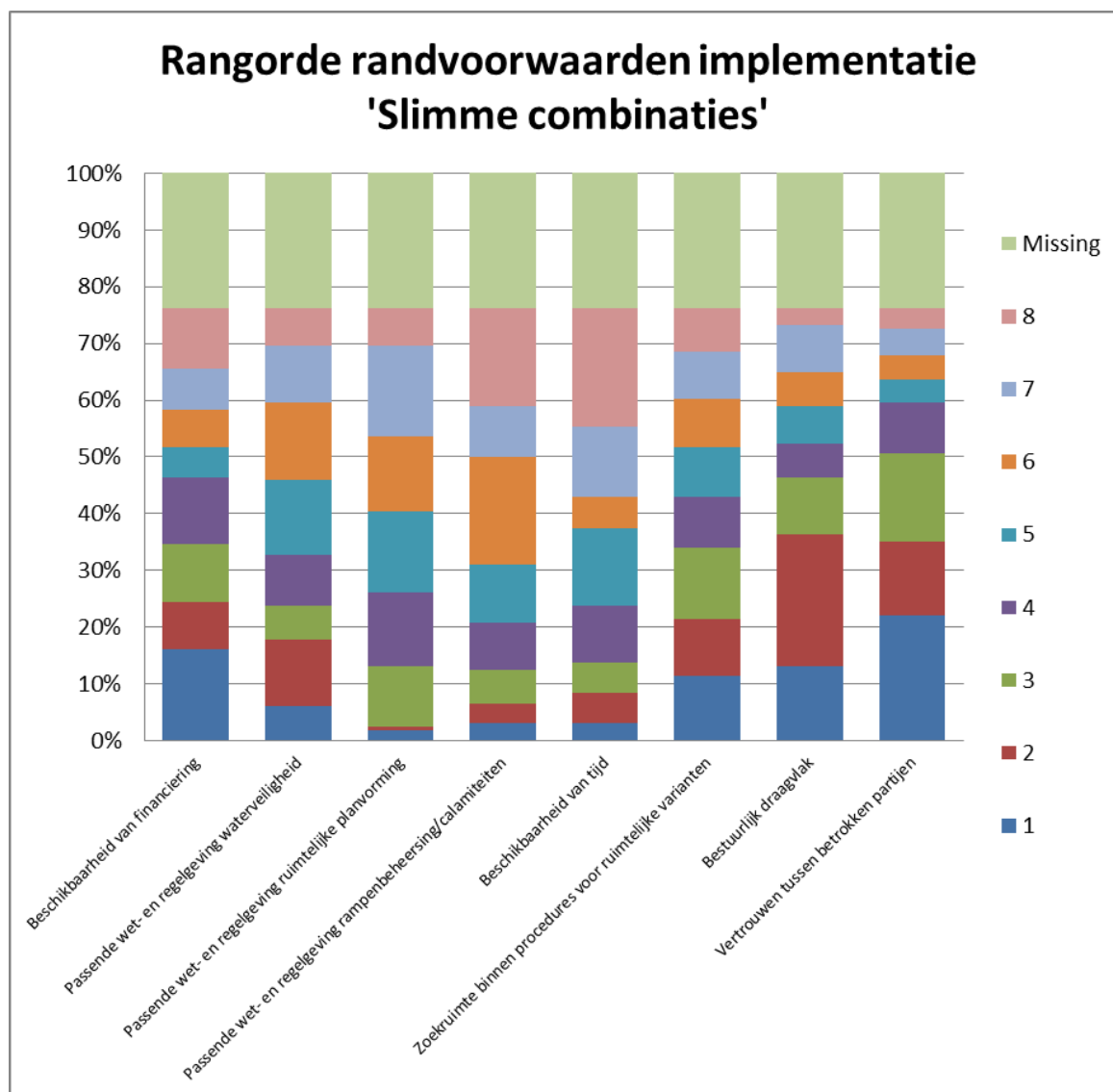
Aan de respondenten is gevraagd hoe belangrijk zij het onderwerp slimme combinaties vinden en is de urgentie bepaald aan de hand van de vraag *wanneer* de respondenten vinden dat slimme combinaties 'gemeengoed' zouden moeten zijn in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid.



Uit de bovenstaande figuren komt duidelijk naar voren dat zowel voor de schaal 'belangrijk' als voor de schaal 'urgentie' het thema Slimme combinaties hoog scoort. Meer dan 60% van de respondenten zie het als belangrijk. En bijna 40% van de respondenten wil slimme combinaties zo snel mogelijk invoeren en nog eens meer dan 25% wil dat binnen de komende 5-10 jaar doen.

3.4.2 Randvoorwaarden

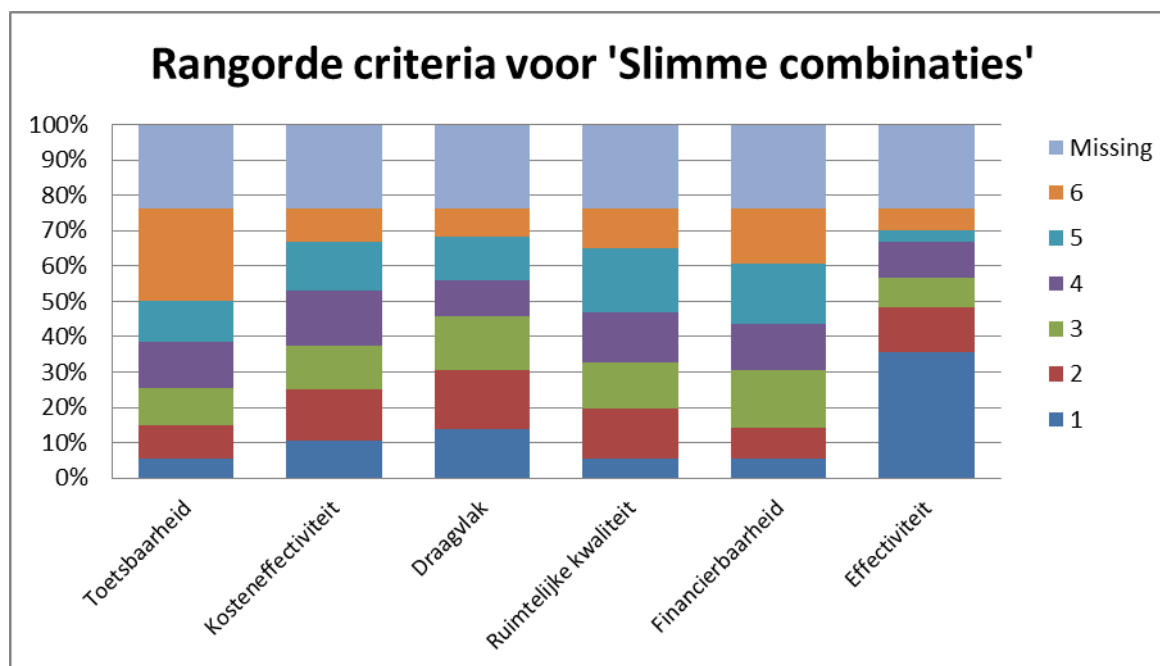
Om een beeld te krijgen van randvoorwaarden voor de implementatie van slimme combinaties is aan de respondenten gevraagd om voor een 8 tal randvoorwaarden aan te geven hoe belangrijk deze voor hen waren. Hierbij werd aan de respondenten gevraagd om hierbij een rangorde aan te brengen (1 = de belangrijkste, 8 = minst belangrijk) Hieronder zijn de resultaten weergegeven.



Uit deze resultaten valt op dat er een grote mate van spreiding is ten aanzien van de randvoorwaarden. Er is echter wel een duidelijke prioriteit te herkennen. Vertrouwen tussen betrokken partijen scoort relatief gezien het hoogst, gevolgd door bestuurlijk draagvlak zoekruimte binnen procedures om ruimtelijke varianten voor waterveiligheid te onderzoeken. Opvallend is dat passendheid ten aanzien van wet- en regelgeving (waterveiligheid, ruimtelijke planvorming en rampenbeheersing/calamiteiten) de minst belangrijke randvoorwaarden zijn. Respondenten lijken het zoeken naar slimme combinaties dus niet te willen laten belemmeren door bestaande regels.

3.4.3 Criteria

Naast randvoorwaarden zijn uiteindelijk de criteria die gebruikt worden om een slimme combinatie als 'acceptabel' te classificeren relevant. Hierbij is wederom gevraagd om een rangorde aan te brengen. Daarom is aan de respondenten gevraagd om voor 6 criteria aan te geven in hoeverre zij deze belangrijk vinden (1 = de belangrijkste, 6 = minst belangrijk). De resultaten zijn in de onderstaande figuur weergegeven.



Net als bij het onderdeel randvoorwaarden is de spreiding in de antwoorden aanzienlijk. Er zijn echter twee criteria waarover meer overeenstemming bestaat. Ten aanzien van *toetsbaarheid* geeft bijvoorbeeld bijna 40% van de respondenten aan dat dit slechts in geringe mate een belangrijk criterium is waar slimme combinaties aan moeten voldoen. Dit is opvallend te noemen omdat juist uit de cases en eerdere bestuurlijke interviews naar voren komt dat dit een van de cruciale criteria is voor toepassing van slimme combinaties.

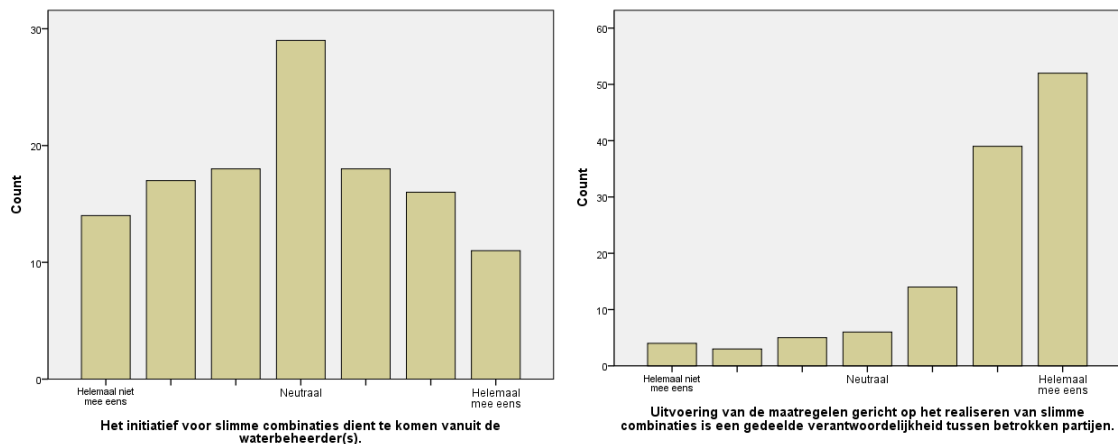
Om te toetsen of dit antwoord niet aan een specifieke groep respondenten was verbonden zijn de respondenten die aangaven dat zij vooral hun technische kennis ten aanzien van waterbeheer en waterbouwkunde gebruikten geïsoleerd (n=30). Hieruit komt naar voren dat zij *toetsbaarheid* over het algemeen wel iets belangrijker vinden (meer dan 45% scoort *toetsbaarheid* 1 (4%), 2 (14%) of 3 (28%))

Het tweede criterium waar veel overeenstemming over is *effectiviteit*. Meer dan 50% van de respondenten ziet dit als een belangrijk criterium (prioriteit score = 1, 2 of 3) voor een slimme combinatie. Op zich is dit naar verwachting omdat *effectiviteit* iets zegt over de mate waarin het doel gehaald wordt.

Draagvlak is na *effectiviteit* voor ongeveer 15% van de respondenten het belangrijkste criterium, en als we de scores 2 en 3 ook meewegen gaat het in totaal om meer dan 45% van de respondenten.

3.4.4 Slimme combinaties – verantwoordelijkheid

Hierbij is aan de respondenten gevraagd naar zaken rond het nemen van 'initiatief' en het dragen van 'verantwoordelijkheid'. Ten aanzien van het initiatief zijn de meningen sterk verdeeld. Daarnaast is meer dan 20% van de respondenten neutraal ten aanzien van de stelling dat de waterbeheerder het initiatief dient te nemen.



De opmerkingen die geplaatste zijn bij deze vraag bevestigen dit beeld:

- *“Gemeenten gaan over RO en dus komt het initiatief van hen vandaan”*
- *“Het moet komen van partijen die "iets anders willen". Dat zijn meestal niet de waterbeheerders”.*
- *“Het concept van meerlaagsveiligheid zou tussen de oren van alle betrokken moeten komen. Bij het ontwerp van een weg/aquaduct moet bv meegenomen worden dat in geval van overstroming de weg als vluchtroute open moet blijven. Dit moet in de 'hele RO' tussen de oren komen”.*
- *“Kan, maar ook vanuit de samenleving of andere overheden. Dat maakt het veel sterker. Nog beter zou andersom zijn, dus vanuit de samenleving”.*
- *“Zij kunnen dat niet alleen. Men moet elkaars "problemen" en "kansen" kennen”*
- *“1 partij moet de regie hebben, het meest voor de hand liggend is de waterbeheerder”*

Ten aanzien van het gezamenlijk dragen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering zijn de respondenten het echter zeer met elkaar eens. Als voornaamste redenen hiervoor worden genoemd:

- *“alle overheidslagen en waterschappen en Rijkswaterstaat zijn verantwoordelijk voor de risico's”*
- *“vrijwillig naar andere oplossingen dus gedeelde verantwoordelijkheid”*
- *“rijk, provincie, gemeente en waterschap in minimaal regionaal verband”.*

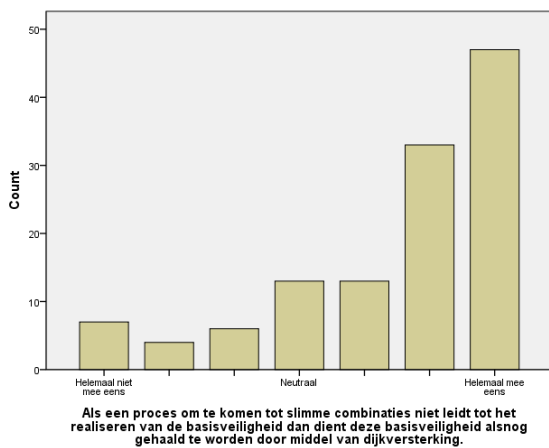
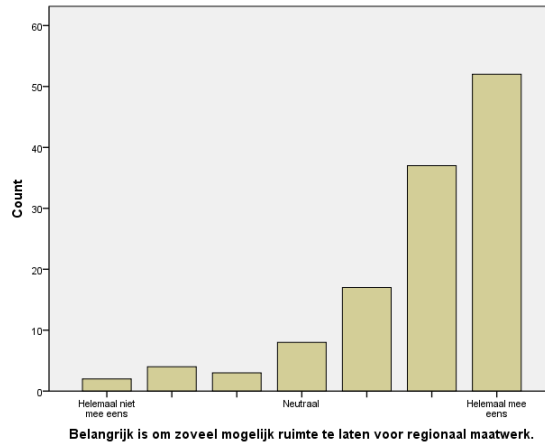
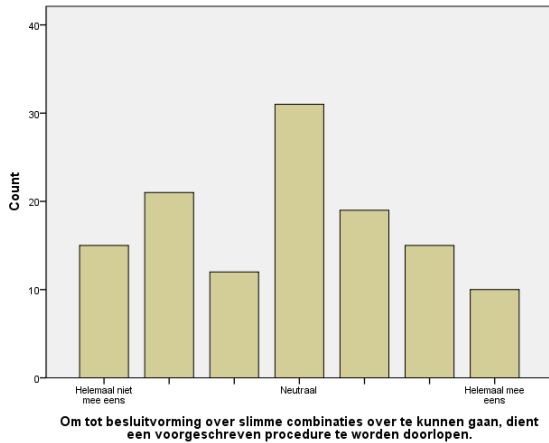
Er zijn echter ook respondenten die een andere mening zijn toegedaan:

- *“gedeeld verantwoordelijk = niemand verantwoordelijk/aanspreekbaar: =groot risico!”*
- *“Verantwoordelijkheid moet je niet delen”*
- *“Gezamenlijke aanpak is noodzakelijk, maar 1 partij moet verantwoordelijk en is daarmee aanspreekbaar (en aansprakelijk)”*

3.4.5 Slimme combinaties – besluitvorming(sprocedures)

Belangrijk aandachtspunt bij slimme combinaties is vanuit DPNH ook de wijze waarop gekomen wordt tot een besluit tot implementatie van slimme combinaties. De respondenten is gevraagd in hoeverre zij vonden dat er een voorgeschreven procedure dient te zijn. Ook is

hen gevraagd hoe belangrijk zij ruimte voor regionaal maatwerk vinden. Tot slot is gevraagd wat zij vinden van “traditionele dijkversterking” als terugvaloptie als blijkt dat de slimme combinatie niet haalbaar/succesvol is.



Uit de bovenstaande antwoorden blijkt dat er een relatief grote spreiding is ten aanzien van de wens om een voorgeschreven procedure te doorlopen. Hier staat meer dan 25% van de respondenten neutraal tegenover. Commentaar dat hierbij gegeven wordt is net zo divers als de antwoorden:

- *“Maar dan wel op hoofdlijnen, de rest is vaak regionaal maatwerk”*
- *“Om het voeren van dezelfde discussies te voorkomen”*
- *“lijkt me logisch omdat ikv nHWBP en RO de wet geldt, maar ook niet zwaarder maken dan het is”*
- *“slim maatwerk zal zelden de vrucht van een voorgeschreven procedure zijn”*
- *“de procedure is een middel, geen doel”.*
- *“die kan waarschijnlijk pas worden gemaakt als er voldoende goede praktijkvoorbeelden voorhanden zijn”.*
- *Vermoedelijk kan er al heel veel met een MER, de Watertoets en 'goede RO'. Nieuwe procedures nauwelijks nodig*
- *Bestaande procedures in kader van Wro/Crisis en Herstelwet en Waterwet lijken mij afdoende.*
- *ja, zaken als verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid, toetsbaarheid zijn te belangrijk om er een 'zootje' van te maken. Op dit vlak kunnen we ons geen fouten veroorloven.*

Zoals uit de bovenstaande commentaren al naar voren komt is (regionaal) ‘maatwerk’ een belangrijk aspect. Dit wordt bevestigd door de meer dan 70% van de respondenten die

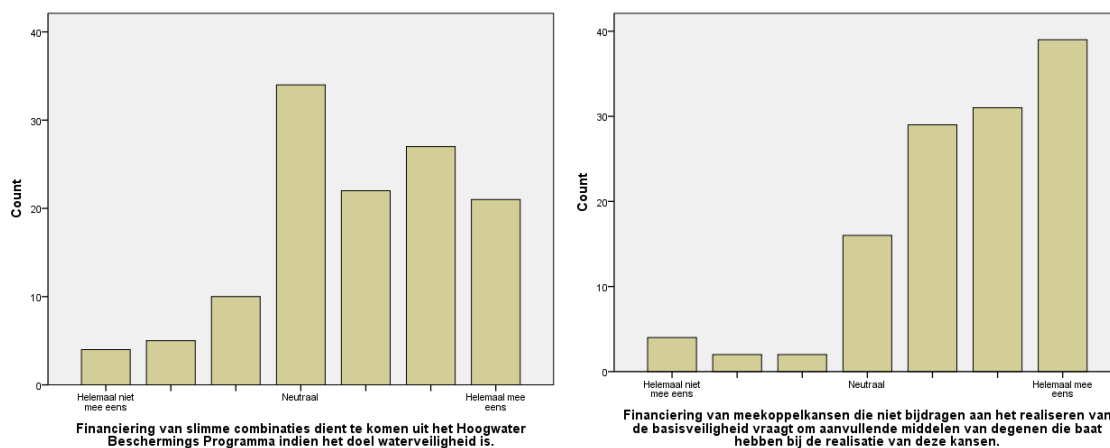
aangeeft dat zij het eens tot helemaal eens zijn met de stelling: *Belangrijk is om zoveel mogelijk ruimte te laten voor regionaal maatwerk.*

Belangrijk is ook om te constateren dat er verschil bestaat ten aanzien van de procedure maar dat de respondenten elkaar weten te vinden in het streven naar maatwerk. In het geval er niet gekomen kan worden tot een besluit over een slimme combinatie, geeft meer dan 70% van de respondenten aan dat zij dan vinden dat bescherming tegen overstroming moet worden geborgd door een hogere of sterkere waterkering. Commentaar is onder andere:

- *“veiligheid voor alles, overigens niet eerder dan uitgebreide consultatie / temporisatie / alternatieven”*
- *“laag 1 kent naast dijkversterking ook rivierverruiming en die laatste is belangrijker”*
- *“Dan is de urgentie om te werken aan meerlaagsveiligheid helemaal verdwenen”*
- *“of als dat niet proportioneel kostbaar blijkt: effect van overstroming verlagen door kwetsbare of kapitaalsintensieve objecten uit gebied te verwijderen (verhuizen is wellicht doelmatiger), of is een derde laag oplossing?”*
- *“Dijkversterking niet als absolute stok achter de deur. Misschien zijn er wel creatievere oplossingen te bedenken. Regionaal en lokaal maatwerk”*

3.4.6 Slimme combinaties – financiering

De wijze van financiering van slimme combinaties is een veel genoemd punt van discussie. Hierbij wordt het nHWBP vaak als bron genoemd voor slimme combinaties. Een tweede belangrijke punt dat vaak genoemd wordt is het credo dat oplossingen ‘sober en doelmatig’ dienen te zijn. In de onderstaande figuren zijn beide thema’s voorgelegd aan de respondenten.



Zoals blijkt uit de figuur met daarin de resultaten van het HWBP is hier enige spreiding waar te nemen in de antwoorden. Daarnaast geeft bijna 30% van de respondenten aan ‘Neutraal’ te zijn. Opmerkingen die gemaakt worden zijn:

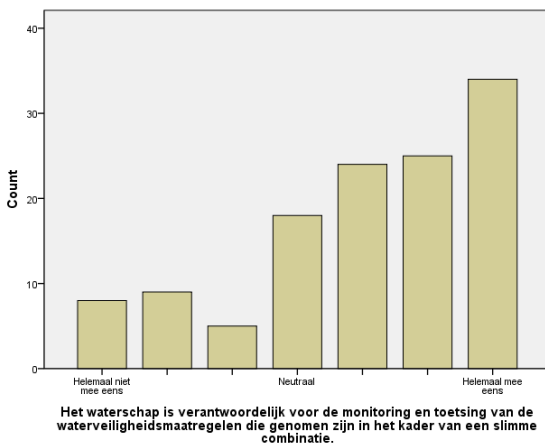
- *“Ook in de financiering moet worden gezocht naar slimme combinaties.”*
- *“Niet vanzelfsprekend als er meer doelen gediend worden. Kracht kan zijn dat meerdere partijen samenwerken en meerdere potten kunnen inzetten om gewenste kwaliteit te realiseren. Pas op voor fixatie op de "technocratenpot" van het HWBP”*
- *“Je kunt niet met geld van andere partijen dit gaan betalen”*
- *“primair wel, maar co-financiering ligt voor de hand als er meerdere doelen zijn (bijvoorbeeld ecologische en ruimtelijke doelen) ”*

- "Bijdrage hieruit in omvang maximaal hetgeen wordt uitgespaard aan dijkenmaatregelen die nodig zijn om de norm voor de dijk te halen. Dus alleen hieruit het aandeel betalen wat met de slimme combinatie wordt uitgespaard via risicoreductie."
- "Claim slimme combinaties uit nHWBP dient lager te zijn dan bij "dijkversterking"

Met de bovenstaande opmerkingen wordt al voorgesorteerd op de resultaten van de stelling gericht op financiering vanuit andere belangen die 'bediend' worden door de slimme combinatie. Bijna 80% van de respondenten geeft dan ook aan dat zij het eens tot helemaal mee eens met de stelling is. Zoals een van de respondenten het formuleert: *"Maximaal rendement is wenselijk, logisch is dat de "benutter" betaalt"*

3.4.7 Slimme combinaties – borging

Een volgend belangrijk aandachtspunt is de borging van maatregelen door middel van monitoring en toetsing.



Hier blijkt dat de respondenten het over het algemeen eens zijn met deze stelling dat het waterschap voor waterveiligheidsmaatregelen verantwoordelijk zou moeten zijn. Meer dan 60% van de respondenten is het hier mee eens tot helemaal mee eens. De voornaamste argumenten die voor of tegen genoemd worden zijn:

Tegen:

- *"geen slager die eigen vlees keurt: toezichthouder/ILT lijkt logischer"*
- *"dat hangt sterk af van de gekozen oplossing. Waterschappen moeten waterstaatswerken blijven toetsen en monitoren. Gemeenten en provincies RO gerelateerde zaken."*
- *"Waterschap lijkt nu logisch, maar mogelijk in de toekomst andere constellatie voor waterveiligheid (centraliseren, decentraliseren)"*

Voor:

- *"Lijkt mij het meest aangewezen, eventueel RWS. Andere organisaties hebben vaak niet voldoende kennis".*
- *"Het vraagt dermate (voortschrijdend) inzicht en kennis van abstracte en complexe materie, dat kan je niet verlangen van andere partijen."*
- *"Het waterschap toetst, maar moet wel kunnen toetsen (toetsprotocollen moeten beschikbaar zijn)"*

3.5 Slimme combinaties – conclusies

In deze paragraaf zijn de resultaten beschreven van de enquête ten aanzien van Slimme Combinaties. Voornaamste conclusies die op dit moment kunnen worden getrokken is dat het voorliggende governance ontwerp (de redeneerlijn van DPNH van oktober 2013) op hoofdlijnen door de enquête resultaten wordt onderschreven. De grote meerderheid ondersteunt de wenselijkheid om slimme combinaties mogelijk te maken. Zij zien dit als een logische stap in de transitie naar een risicobenadering van waterveiligheid. Men acht het nader verkennen ervan zinvol. Daarbij zijn effectiviteit en draagvlak belangrijke randvoorwaarden.

Wel zijn er de nodige nuances/aandachtspunten aangebracht. Met name ten aanzien van een voorgeschreven procedure is er de nodige diversiteit. Zo geeft een meerderheid van de respondenten de voorkeur aan zoveel mogelijk ruimte voor maatwerk, terwijl veel anderen aangeven dat een heldere procedure de voorkeur verdient. Het één hoeft het ander overigens niet uit te sluiten. Ten aanzien van de beschikbaarheid van de fondsen van het HWBP voor slimme combinaties geven veel respondenten aan hier 'neutraal' tegenover te staan, al vindt een meerderheid dat dit geld inderdaad beschikbaar moet zijn voor slimme combinaties. Veel respondenten zien een bijzondere rol voor de waterbeheerder als het gaat om borging en toetsing van slimme combinaties. Tegelijkertijd zijn de meningen verdeeld als het gaat om de rol van de waterbeheerder bij het nemen van initiatief voor een slimme combinatie. Vrijwel iedereen is van mening dat uitvoering/realisatie van een slimme combinatie een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

4 Slimme combinaties: bouwstenen voor een institutioneel ontwerp

In de voorgaande hoofdstukken is vooral geïnventariseerd en geanalyseerd op basis van ervaringen uit de praktijk. In dit hoofdstuk zullen we op basis van inzichten uit de wetenschap en eerdere adviezen een methode presenteren en toepassen om te komen tot een robuust institutioneel ontwerp voor slimme combinaties.

4.1 Naar een methode voor institutioneel ontwerp

Binnen de Nederlandse context van bescherming tegen overstromingen wordt in het kader van het Deltaprogramma druk gewerkt om de stap van een overschrijdingskansnorm- naar een op een risicobenadering gebaseerde overstromingskans te maken (zoals ook voorzien door de eerste Deltacommissie). Dit is een belangrijke beleidsevolutie die grote gevolgen kan hebben voor de manier waarop onze hoogwaterbescherming wordt georganiseerd.

Zoals ook uit de voorgaande hoofdstukken uit de praktijk naar voren is gekomen, is er behoefte aan het herzien/toevoegen van een aantal kenmerken van het huidige institutionele regime rond waterveiligheid waarbij het met name belangrijk is dat partijen in staat worden gesteld om verantwoordelijkheden te combineren ten behoeve van de realisatie van slimme combinaties. De invulling van rollen en verantwoordelijkheden is aan een update toe, omdat de beleidsopgave nu wordt 'opgerekt' naar het ruimtelijke en veiligheidsterrein (gevolgbeperking, calamiteitenbeleid). Dit betekent ook dat processen van besluitvorming moeten worden aangepast om deze 'nieuwe' actoren een stem te geven in het beleid ten aanzien van het voorkomen van en het omgaan met de gevolgen van overstromingen. Zo zullen de processen van het selecteren van maatregelen moeten worden heroverwogen omdat nieuwe inzichten, expertise en normen moeten worden gebruikt (vgl. Van Buuren & Ellen, 2013). In de literatuur wordt herziening van institutionele regimes beschreven als institutioneel ontwerp (Olsen, 1997; Klijn & Koppenjan, 2006; Van Buuren & Klijn, 2006).

Er is veel geschreven over de mogelijkheden en beperkingen van institutioneel ontwerp. Sommige auteurs hebben vraagtekens bij de mogelijkheden van institutioneel ontwerp ten gevolge van het verandering - resistente karakter van instituties. Instituties zijn volgens hen ook vaak in staat – of juist bedoeld - om verandering te weerstaan (Gupta et al., 2010). Anderen hebben aangevoerd dat beleidsregimes inherent 'padafhankelijk' zijn wat betekent dat verandering alleen incrementeel kunnen zijn en dat grootse nieuwe ontwerpen slechts geringe invloed heeft (Pierson 2000). Echter, er zijn ook auteurs die de concepten instituties en beleidsverandering vanuit een meer genuanceerd perspectief benaderen. Hierin laten zij wel ruimte voor de mogelijkheid om de regels van het spel te veranderen als eveneens het beleid en met name de achterliggende ideeën/randvoorwaarden en aannames geleidelijk veranderen.

Tabel 4.1 raamwerk voor institutionele analyse

	Niveaus	Toelichting
1	Meta niveau: (culturele) normen en principes	Normen, waarden, codes, waardeoriëntaties, cultuur, informele instituties.
2	Macro niveau: regels en wetten	Formele regels, wetten, regelgeving en beleid en de processen waarmee deze tot stand komen.
3	Meso niveau: besluitvorming en samenwerking	Convenanten, contracten en overeenkomsten, plannen en de processen die doorlopen worden om deze plannen op te stellen.
4	Micro niveau: interactie	Actoren en interactie gericht op het beïnvloeden van wederzijdse percepties, plannen en keuzen.

In dit hoofdstuk presenteren wij een methode voor institutioneel ontwerp die bruikbaar kan zijn om na te denken over de vraag wat er moet gebeuren om slimme combinaties daadwerkelijk toe te kunnen passen. Deze methode van institutioneel ontwerp is gebaseerd op vier stappen:

Allereerst is een analyse van de huidige institutionele situatie uitgevoerd. Specifieke aandacht is besteed aan de vier niveaus van institutionele analyses zoals onderscheiden in het kader van Williamson, en zoals aangepast door Koppenjan & Groenewegen (2005).

Vervolgens worden de belangrijkste doelstellingen en waarden ten aanzien van het idee van slimme combinaties van de betrokken actoren gereconstrueerd (ontleend aan ons eerder onderzoek naar de governance van meerlaagsveiligheid (van Buuren & Ellen, 2013).

Op basis van de overlap en verschillen wordt bepaald welke " functionele eisen " de nieuwe beleidskenmerken stellen aan het huidige regime (wat moet het nieuwe regime kunnen cq. mogelijk maken) evenals de " ruimte voor institutioneel ontwerp ". Deze "ontwerpruimte" hangt enerzijds sterk af van de politieke bereidheid om de formele wet- en regelgeving aan te passen en de coöperatieve houding van de betrokken instanties om bij te dragen aan de uitvoering van het nieuwe beleid. Anderzijds hangt deze ontwerpruimte ook af van de gegeven complexiteit van het bestaande institutionele regime.

Als laatste en vierde stap worden de noodzakelijke aanpassingen van het huidige institutionele regime (en zijn verschillende onderliggende lagen) onderzocht en worden deze vertaald in concrete voorschriften op het gebied van procedurele of institutionele wijzigingen of in onderwerpen die verder dienen te worden uitgewerkt ('institutioneel huiswerk'). We maken daarbij onderscheid tussen:

- Aanpassingen: wat moet er veranderen?
- Aanvullingen: wat moet er worden toegevoegd?
- Aandachtspunten: wat is het "huiswerk" dat niet vergeten mag worden?

Een tussenstap die daarbij relevant is, heeft te maken met het identificeren van de barrières in het huidige institutionele systeem die toepassing van slimme combinaties in de weg staan.

4.2 Analyse huidige waterveiligheidsregime

In deze paragraaf beschrijven we het huidige waterveiligheidsregime op basis van de vier niveaus zoals hiervoor beschreven.

Tabel 4.2 huidige institutionele regime rondom hoogwaterbescherming

Niveau	Waterveiligheid in de huidige situatie
1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nadruk op bescherming tegen het water⁷. 2. Sterke focus op herstel van afgekeurde dijkvakken, met (tot voor kort) weinig aandacht voor (risicogestuurde) prioritering. 3. Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn verantwoordelijk voor het operationeel waterbeheer. 4. In alle delen van Nederland wordt de veiligheid tegen overstromen hetzelfde georganiseerd, al verschilt de normering. 5. Sterk maatschappelijk vertrouwen in vermogen tot bescherming tegen overstroming. 6. Sterke nadruk om bestaande veiligheidsniveaus in stand te houden op basis van solidariteit. 7. Nauwelijks tot geen besef van eigen verantwoordelijkheid en noodzaak om te investeren in zelfredzaamheid bij burgers en bedrijven (Raden voor de Leefomgeving, 2011, p.30.)
2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Waterveiligheidsnormen zijn wettelijk vastgelegd (thans overschrijdingskansnormen voor primaire waterkeringen). 2. Keringbeheerder heeft wettelijke zorgplicht t.a.v. versterken, onderhouden en beheren (toetsen) van de primaire keringen. 3. De minister verstrekt subsidie aan een waterschap voor versterkingsmaatregelen (laag 1) die nodig zijn vanwege een wijziging van het toetsinstrumentarium. 4. Bevoegdheden voor vormgeving van waterveiligheid zijn in sterke mate geconcentreerd in het waterdomein. 5. Toezicht op de primaire waterkeringen ligt per 1 januari 2014 bij de Minister van I&M (i.c. de Inspectie Leefomgeving en Transport).
3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedures gericht op waterveiligheidsprojecten zijn vastgelegd in ontwerprichtlijnen en leidraden, en voorzien van een wettelijk toetsinstrumentarium. 2. Sterke focus op doelmatigheid en tijdigheid in regels rondom vormgeving van verkenning en uitvoering. 3. Procedures rond dijkversterking worden gekenmerkt door negatieve coördinatie⁸ waarbij de beïnvloeding door omgevingsdynamiek alleen wordt toegestaan als dat niet leidt tot extra kosten of vertraging⁹. 4. Het Voorschrift Toetsen op Veiligheid (VTV) is ingericht om te toetsen of aan de wettelijke norm (die uitsluitend gericht is op de kering),
4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Waterveiligheid is georganiseerd rond een netwerk van actoren, met een geheel eigen taal en set van tools, zowel nationaal als regionaal. 2. Professionele cultuur wordt gedomineerd door civieltechnisch paradigma. 3. Weinig vertrouwen bij waterbeheerder richting andere overheden dat deze zich daadwerkelijk serieus bekommeren om vraagstukken van waterveiligheid.

Het huidige institutionele regime kan worden gekenmerkt door een drietal wezenlijke kenmerken die niet direct een gunstige voedingsbodem vormen voor slimme combinaties:

1. Haar sterke sectorale oriëntatie, waarbij de kernwaarde van waterveiligheid – te realiseren via waterwerken – centraal staat;

⁷ De verantwoordelijkheid voor waterveiligheid vindt zijn basis in artikel 21 van de Grondwet: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.' Met deze grondwettelijke verankering stelt de Nederlandse overheid zichzelf verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's. Daarin wijkt Nederland af van de rest van de wereld, waar overstromingen worden gerekend tot 'natural hazards' (Raden voor de leefomgeving, 2011, p.30)

⁸ Het onderscheid tussen negatieve en positieve coördinatie is van Scharpf (1994). Het doel van negatieve coördinatie is 'to ensure that any new policy initiative designed by a specialized subunit (...) will not interfere with the established policies and interests of other units. Aan de andere kant, positieve coördinatie is 'an attempt to maximize the overall effectiveness and efficiency of government policy by exploring and utilizing the joint strategy options of several portfolios'.

⁹ "Voor het HWBP geldt dat er in principe geen sprake kan zijn van vertraging of verhoging van de kosten als gevolg van het koppelen van andere initiatieven" (Handreiking nHWBP, 2013).

2. Haar stevig verankerde positie en instrumentarium, gelegitimeerd door een diepgewortelde waarde van droge voeten, wat het regime in staat stelt om zonder veel interactie met de omgeving haar kerntaken te realiseren;
3. Haar sterke epistemische geslotenheid, waarbij civieltechnische expertise richtinggevend is voor definiëring van het waterveiligheidsvraagstuk.

4.3 Doelen en waarden van sleutelactoren

Bij het nadenken over institutionele amendementen is het belangrijk om te weten wat de belangrijkste doelen en kernwaarden zijn van de betrokken partijen. In deze paragraaf doen we een poging deze samen te vatten in zeven aspecten, die naar onze mening het discours rond meerlaagsveiligheid kenmerken en een weerspiegeling vormen van bestuurders van waterschappen, provincies en gemeenten en directeuren van veiligheidsregio's belangrijk en waardevol vinden. Deze inzichten zijn gebaseerd op resultaten van de interviews zoals die door Deltares en de Erasmus Universiteit zijn afgenomen in het kader van het onderzoek uit 2013 (van Buuren en Ellen, 2013)

4.3.1 Risicobenadering als 'nieuw' paradigma

De eerste Deltacommissie heeft reeds geadviseerd om te komen tot een risicobenadering op basis van een optimalisatie van kosten en baten. Hierbij is gekeken welke overstromingskans wenselijk was, gegeven de kosten van overstromingen en de investeringskosten in bescherming. Deze optimale overstromingskansen zijn om praktische redenen (kennis en rekenkracht van die tijd) vertaald naar overschrijdingskansen van waterstanden (Kolen et al. 2010). In het beleid heeft de sterke focus op bescherming geleid tot – voor een aantal jaren geleden - zeer beperkte aandacht voor de gevolgen van een overstroming. Nu gevolg beperking ook meer prioriteit en aandacht krijgt in het nieuwe beleid en daarnaast ook het komen tot overstromingskans normen levert zorgt dit voor een 'nieuw' paradigma dat om andere werkwijzen vraagt. Zo is het huidige Toets en Ontwerp Instrumentarium (TOI) niet geschikt voor toetsing en ontwerp op basis van de overstromingskansbenadering. Daarom wordt nu ook gewerkt aan een nieuw TOI. Al met al zorgen deze ontwikkelingen voor de nodige onzekerheden in de waterveiligheidswereld.

4.3.2 Preventie blijft topprioriteit, ook binnen risicoparadigma

De Nederlandse waterveiligheidswereld is sterk gericht op het voorkomen van een overstroming. Dat betekent dat iedereen stevige garanties wil dat er alles aan gedaan wordt dat de waterkeringen voldoen aan de hoge norm die daarvoor geldt.

4.3.3 Noodzaak aandacht gevolgbeperking & beheersing calamiteiten erkend

Mede als gevolg van de introductie van de overstromingsrisicobenadering is er meer aandacht gekomen voor de vraag hoe – in het geval dat het onverhoopt toch mis gaat – er meer gedaan kan worden aan het beperken van de gevolgen en het adequaat handelen in tijden van een ramp. In het Nationaal Waterplan is het begrip 'meerlaagsveiligheid' geïntroduceerd als een nieuwe manier van kijken naar waterveiligheid, waarbij niet alleen de eerste laag (preventie) aandacht krijgt, maar er integraal gekeken wordt naar de interactie tussen preventie, gevolgbeperking door ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing (evacuatie en hulpverlening).

4.3.4 Kansen verbinden ruimtelijke agenda en waterveiligheid erkend

Hoofdrospelers hechten eraan dat de kansen die voortkomen door de agenda's voor ruimtelijke ontwikkeling en waterveiligheid op elkaar af te stemmen, waar mogelijk worden verzilverd. De meningen verschillen over hoe ver dit moet gaan, vooral als dit concessies betekent voor de (timing van de) waterveiligheidsagenda. Tegelijk zien we hier wel een

onderscheid tussen de meer 'preciezen' en de 'rekkelijken'. De eersten zijn toch vooral van mening dat de waterveiligheid gewoon op orde moet zijn, ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De laatsten zien ook de noodzaak om in de ruimtelijke ordening rekening te houden met waterveiligheid. In den brede zijn er steeds meer signalen te beluisteren dat een betere afstemming tussen beide agenda's zinvol en wenselijk, ja zelfs noodzakelijk is.

- 4.3.5 Hoogwaterbescherming mag er in specifieke gevallen anders uitzien
Alle respondenten vinden dat er ruimte moet zijn om in specifieke gevallen de waterveiligheid op een andere manier dan exclusief via de 1^e laag te realiseren. Tegelijkertijd zien vrijwel alle respondenten deze slimme combinaties alleen in specifieke gevallen. De meerderheid gaat ervan uit dat investeren in de 1^e laag in de meerderheid van de gevallen de meest voor de hand liggende oplossing biedt.
- 4.3.6 Doelmatigheid blijft randvoorwaarde
Het creëren van meerwaarde wordt weliswaar gezien als een belangrijke doelstelling, maar desondanks zijn de meeste partijen ook van mening dat dit niet mag leiden tot meerkosten (geredeneerd vanuit de waterbeheerder). Het budget voor hoogwaterbescherming is al krap en er is 'geen geld voor leuke dingen'. Ook een slimme combinatie moet dus doelmatig zijn. Als deze – voor de waterbeheerder – meer kost dan een traditionele dijkversterking, is de stelling al snel dat dan de traditionele oplossing de voorkeur verdient.
- 4.3.7 De waterbeheerder blijft primair verantwoordelijk voor de waterveiligheid
Alle partijen huldigen het standpunt dat het de waterbeheerder is die primair verantwoordelijk is voor de waterveiligheid. Tegelijkertijd kan het gebeuren – in het geval van een slimme combinatie – dat deze verantwoordelijkheid gedeeltelijk bij andere partijen terecht komt en dat de verantwoordelijkheid voor de waterbeheerder afneemt. Zowel vanuit de cases als de respondenten van de enquête onderstrepen het belang dat de waterbeheerder zich daarin moet kunnen vinden en dat de resulterende verantwoordelijkheidsverdeling expliciet en transparant dient te zijn. Tijdens de sessie met de verschillende programma's werd wel de opmerking gemaakt dat het wellicht verstandiger is om te spreken van gecombineerde verantwoordelijkheden. Om zo de autonomie van de organisaties in stand te houden, maar wel de onderlinge afhankelijkheid te benadrukken.

4.4 Wat zijn de functionele eisen?

De volgende stap – nadat duidelijk is wat de kernwaarden en –doelen van actoren zijn – is om te komen tot de functionele eisen waar het governance-arrangement aan dient te voldoen. Functionele eisen worden met name gebruikt in het technisch domein (bijvoorbeeld bij het ontwerp van ICT systemen of van gebouwen), om te komen tot opdrachtverlening rond technische objecten op basis van specifieke criteria waaraan het object dient te voldoen. In de functionele eisen ligt vast:

- wat het object dient te doen, c.q. wat de functies zijn die het object dient te vervullen.
- wat de prestatie van de geïdentificeerde functies moet zijn, door antwoord te geven op vragen als: Wie? Wat? Waar? Wanneer? Hoeveel? Welke? etc.

In het eerder uitgevoerde onderzoek naar de governance van meerlaagsveiligheid (Van Buuren en Ellen, 2013) is achterhaald wat de uitgangspunten zijn ten aanzien van de te kiezen benadering om meerlaagsveiligheid toe te passen. Op basis hiervan, maar ook op basis van de bevindingen uit deze studie kunnen een viertal functionele ontwerpeisen aan het governance-arrangement worden gedestilleerd.

- 1) Het moet mogelijk zijn om – binnen het hoogwaterbeschermingsbeleid (op het snijvlak ruimtelijke ordening en waterveiligheid) – beloftevolle slimme combinaties op het spoor te komen;
- 2) Het moet mogelijk zijn om deze opties serieus te verkennen en te vergelijken als volwaardig alternatief voor dijkversterking;
- 3) Er moet ruimte zijn om slimme combinaties daadwerkelijk te kunnen realiseren met respect voor generieke waarden (garanties voor waterveiligheid en doelmatige aanwending van middelen) en regionale belangen (maatwerk in termen van vormgeving en organisatie);
- 4) Er moeten garanties zijn dat de slimme combinaties geborgd en getoetst kunnen worden zodat hun bijdrage aan de hoogwaterbescherming buiten kijf is.

4.5 Wat is de designruimte?

De ruimte om het institutioneel regime daadwerkelijk aan te passen, is beperkt. Dat blijkt al wel uit de uitgangspunten die eerder zijn geformuleerd (Van Buuren & Ellen, 2013). Met name de uitgangspunten “passendheid binnen bestaande kaders”, “heldere verantwoordelijkheidsverdeling” en “draagvlak” spelen daarbij een belangrijke rol. Het laatste uitgangspunt is niet expliciet benoemd, maar wordt impliciet door alle betrokken partijen als een ‘conditio sine qua non’ gehanteerd.

4.5.1 Passendheid binnen bestaande karakters

De wens van bestuurders is om met relatief weinig ambtelijke en bestuurlijke energie het concept meerlaagsveiligheid daadwerkelijk uit te voeren. Er is relatief weinig bereidheid om majeure institutionele veranderingsprocessen door te voeren, zeker nu ook andere wetgeving (zoals de Omgevingswet) veel energie en aandacht vraagt. Zeker ten aanzien van wetswijzigingen lijkt de houding: ‘liever zo min mogelijk’. Er dient zoveel mogelijk aansluiting gevonden te worden bij bestaande kaders.

4.5.2 Heldere verantwoordelijkheidsverdeling

De voorwaarde van heldere verantwoordelijkheidsverdeling is enigszins ambigue. Het uitgangspunt lijkt te suggereren dat er een uniforme en vaststaande verantwoordelijkheidsverdeling dient te worden gerealiseerd die in alle situaties toepasbaar is. Daarbij speelt de wens om de waterbeheerder – net als voorheen – in een prominente positie te plaatsen en de waterveiligheid niet afhankelijk te maken van de vrijwillige medewerking van andere partijen. Naarmate met slimme combinaties het snijvlak tussen de ruimtelijke ordening en de hoogwaterbescherming wordt opgezocht, ligt het voor de hand dat meerdere overheden een verantwoordelijkheid nemen, die ook aansluit bij de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden (o.g.v. de wet). Voor het te ontwikkelen arrangement betekent dit dat er ruimte moet zijn voor samenwerking en coproductie, dat wordt vastgelegd in een helder afsprakenkader met een duidelijke rolverdeling. Dit kader kan er per project waar een slimme combinatie wordt toegepast anders uitzien.

4.5.3 Draagvlak

Ten aanzien van meerlaagsveiligheid speelt nadrukkelijk het feit dat het concept meerlaagsveiligheid niet unaniem enthousiast wordt onthaald (al laat het survey zien dat dit wellicht inmiddels al wel genuanceerder ligt). Er zijn partijen die bang zijn dat met meerlaagsveiligheid het waterveiligheidsbelang ondersneeuwt. Heel concreet betekent dit dat de governance van meerlaagsveiligheid voldoende waarborgen bevat om het waterveiligheidsbelang te borgen en bovenal niet tornt aan bestaande posities en rollen. Het

fundamenteel herschikken van taken en verantwoordelijkheden of geldstromen is dus niet aan de orde.

4.6 Wat staat de realisatie van slimme combinaties nu in de weg?

Er zijn op de vier niveaus van het institutionele stelsel diverse belemmeringen of barrières te onderkennen die de realisatie van slimme combinaties in de weg staan. Tabel 4.3 vat deze samen.

Tabel 4.3 Barrières in huidige institutionele regime

	Barrières
1	<ul style="list-style-type: none"> • Laag risicobewustzijn en weinig tot geen zelfredzaamheid bij bevolking (zie bijvoorbeeld Raden voor de Leefomgeving, 2011, p.30.). • Groot – impliciet – vertrouwen op de ‘dijk’. (die ook op norm sterkte/hoogte wordt gehouden). • Risicobenadering nog niet “mainstream”. • Sterke neiging om hoogwaterbescherming door middel van maatregelen in laag 1 vorm te geven.
2	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusieve rol waterbeheerder ten aanzien van laag 1. • Het delen van de verantwoordelijkheid voor waterveiligheid wordt gezien als afbreukrisico. • Er is een impliciete angst voor claims / consequenties van aansprakelijkheid.
3	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerken rond ruimte en water zijn sterk gescheiden en communiceren moeizaam. • Procedures en spelregels in domeinen van water en ruimte zijn sterk gescheiden en sectoraal georiënteerd. • Institutioneel vacuüm rondom slimme combinaties maakt partijen huiverig om concept te omarmen.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Wantrouwen tussen partijen die samen slimme combinaties moeten realiseren. • Verschillen in taal en percepties tussen partijen rond slimme combinaties. • Onbekendheid in waterdomein met ruimtelijk instrumentarium en vice versa.

4.7 Wat zijn de benodigde institutionele aanpassingen?

Gebaseerd op bovenstaande inzichten kan worden aangegeven op welke elementen het bestaande institutionele stelsel aanvullingen of aanpassingen behoeft. We hebben ons daarbij gericht op het organiseren van een context waarin slimme combinaties kunnen gedijen, doordat de condities zijn geschapen om de waterveiligheidsopgave breder en meer vanuit een ruimtelijk perspectief te benaderen. Tabel 4.4 vat deze inzichten samen.

Tabel 4.4 Institutionele aanpassingen, aanvullingen en aandachtspunten

	Aanpassingen	Aanvullingen	Aandachtspunten
1	<ul style="list-style-type: none"> In geval van een concrete toepassing van een slimme combinatie de norm voor waterveiligheid aanpassen zodat er verevening tussen lagen kan plaatsvinden 	<ul style="list-style-type: none"> Slimme combinaties gaan zien als manier van adaptief deltamanagement en niet als nooduitgang voor extreme situaties Meer systematisch op alle schaalniveaus streven naar dialoog en wederzijdse versterking tussen ruimtelijke ordening en waterveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> Doorgaande aandacht voor risicocommunicatie en zelfredzaamheid Investeren in meer kennis en begrip hoe een goede RO kan bijdragen aan risicoreductie. Risicobenadering mainstreamen en verfijnen in de breedte van het waterveiligheidsdomein Eerder in RO trajecten nadenken over mogelijke samenhang met (toekomstige) waterveiligheidsopgave
2	<ul style="list-style-type: none"> Voor de totstandkoming van Slimme combinaties is een toezegging van de minister IenM voor een financiële bijdrage vanuit het Rijk een waardevolle stimulans¹⁰. Ruimte creëren om binnen de bestaande taken en verantwoordelijkheden afspraken te maken voor het realiseren en in standhouden van slimme combinaties 	<ul style="list-style-type: none"> Regionaal instrumentarium om te komen tot afspraken over de situationele zorgplicht voor slimme combinaties Afspraken maken (en vastleggen) met betrokken partijen over (de reservering van) middelen voor de realisatie en in standhouding van maatregelen die onderdeel zijn van een slimme combinatie. Flexibiliteit in programmering en prioritering HWBP vergroten 	<ul style="list-style-type: none"> Andere overheden prikkelen om na te denken over (toekomstige) waterveiligheidsopgave en daar in hun plannen rekening mee te houden.

¹⁰ Omdat bij deze projecten sprake zal zijn van een besparing op de uitgaven van DF (HWBP), omdat geen of minder maatregelen (laag 1) worden getroffen die in aanmerking komen voor subsidiering, ligt een dergelijke bijdrage vanuit het Rijk voor de hand.

	Aanpassingen	Aanvullingen	Aandachtspunten
3	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor Verbreding van verkenningfase van nHWBP. • Vroegtijdige en periodieke afstemming tussen agenda MIRT en HWBP op regionaal niveau 	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht in provinciale structuurvisies voor wijze van omgaan met (primaire) waterkeringen • Ontwikkelen van een 'model-(bestuurs)overeenkomst' die als basis gebruikt kan worden om <i>bindende</i> afspraken te maken over (besluitvorming en financiering) slimme combinaties • Ontwikkeling werkwijze voor toetsing van 2^e laagsmaatregelen en rapportage daarover 	<ul style="list-style-type: none"> • Doorgaande dialoog op regionaal niveau over synchroniseren van ruimtelijke agenda en agenda voor waterveiligheid arrangeren en faciliteren.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling van kennis en expertise op snijvlak van ruimtelijke ordening en hoogwaterbescherming stimuleren • Integratie van ruimtelijke en civieltechnische expertise bevorderen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentive-structuur om te komen tot verkennen van slimme combinaties (prikkel die partijen tot elkaar veroordelen of stimuleren om creatief te zijn) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nadenken over doorgaande experimenteerruimte om te komen tot slimme combinaties

In hoofdstuk 5 zullen we dit nader vertalen in aanbevelingen over de vormgeving van de governance van slimme combinaties.

5 Aanbevelingen voor de governance van slimme combinaties

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten wij de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek samen, waarbij we ons richten op het presenteren van bouwstenen ten behoeve van de Deltabeslissing Waterveiligheid. Daarbij staan we stil bij een viertal kernkwesties:

- 1) Hoe kan het zoeken (en vinden) van slimme combinaties worden gefaciliteerd?
- 2) Hoe kan de besluitvorming over slimme combinaties worden georganiseerd?
- 3) Hoe kan de financiering van slimme combinaties worden mogelijk gemaakt?
- 4) Hoe kan de borging van slimme combinaties worden gegarandeerd?

5.2 Het zoekproces naar slimme combinaties faciliteren

De interviews uit de proeftuinen laten zien dat slimme combinaties (volgens de definitie van DPNH) in relatief weinig gevallen kosteneffectief zijn. Tegelijkertijd onderkent iedereen dat het onverstandig zou zijn om de mogelijkheid uit te sluiten dat in de toekomst nieuwe toepassingen worden ontdekt. Ook iedereen is het eens dat het nuttig is om het denken over en zoeken naar mogelijke slimme combinaties voort te zetten. Wat vooral belangrijk is, is dat er een klimaat ontstaat waarin slimme combinaties “ontdekt” kunnen worden en waarin ze verder verkend kunnen worden. Dit klimaat heeft een meer *culturele component* (het denken in termen van ruimtelijke oplossingsstrategieën moet meer tussen de oren komen), een *institutionele component* (er moet meer aandacht en ruimte komen voor het synchroniseren van de agenda van ruimtelijke ontwikkeling en waterveiligheid) en een meer procedurele kant (het moet ook mogelijk zijn dergelijke strategieën als onderdeel van formele procedures en trajecten mee te nemen).

Dit laatste betekent dat de uitwisseling tussen het waterdomein en het ruimtelijk domein aan belang wint. Alleen als beide domeinen van elkaar weten wat er gaat spelen, kan het inzicht ontstaan op welke plekken slimme combinaties kansen bieden. Dit betekent voor zowel de ruimtelijke planvorming als voor de programmering van dijkversterkingen dat processen vooral open en transparant dienen te zijn. Het treffen van voorzieningen om op regionaal niveau met elkaar in gesprek te blijven over de agenda's van ruimte en water is dan ook erg belangrijk. De regionale stuurgroepen zoals die nu binnen het Deltaprogramma functioneren zijn idealiter goede fora om afstemming tussen waterbeheerders en andere overheden (provincies, gemeenten) te faciliteren. Vervolgens is het nodig om verder te onderzoeken of het mogelijk is dat met name in een Hoogwaterbeschermingsprogramma de nodige flexibiliteit wordt ingebouwd om andere opties te verkennen dan klassieke dijkversterkingen. Daarbij is wel de nodige nuchterheid geboden. In veel gevallen blijkt het idee van slimme combinaties niet toepasbaar. In die gevallen is een eenvoudige dijkversterking kosteneffectiever en kan dat ook relatief snel worden vastgesteld.

Slimme combinaties hebben vaak tijd nodig om te rijpen. Dat betekent dus ook dat regionale partijen tijdig moeten beginnen met het nadenken over eventuele mogelijkheden, alvorens er een opgave wordt gedefinieerd ten aanzien van hoogwaterbescherming. Dit voorwerk kan voorkomen dat er omwille van de tijd alsnog gekozen wordt voor een traditionele dijkversterking.

Het is van belang dat in de spelregels die gehanteerd worden in het nHWBP de mogelijkheid van een slimme combinatie wordt uitgewerkt en tools worden aangereikt om deze mogelijkheden op een effectieve en efficiënte wijze te verkennen. Het gaat hier dan ook in het bijzonder om het definiëren van de juiste schaal waarop de hoogwaterbeschermingsopgave wordt geformuleerd. Hierbij is ook nadrukkelijk de overgang op de nieuwe normering in beeld. Hierdoor kan een andere prioritering van te versterken dijkvakken ontstaan, waarbij alleen de

zwakke schakel in een dijkkring wordt aangepakt. Door eerst de vraag te stellen wat de meest optimale schaal is, kan de zoektocht naar oplossingsstrategieën doelmatiger en doeltreffender worden ingestoken. De *schaalverkenning* vindt vooraf of tegelijkertijd aan de projectverkenning plaats. Omdat de keringbeheerder geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft in de ruimtelijke ordening, is deze verkenning een gedeelde verantwoordelijkheid van het waterschap en de algemene besturen (gemeente, provincie, Rijk).

Wat zijn nu de situaties waarin het kansrijk is om de mogelijkheden voor slimme combinaties te onderzoeken? Vanuit het negatieve geredeneerd onderzoek je slimme combinaties als klassieke dijkversterking tegen haar grenzen aanloopt en op grote weerstand stuit. In dat verband lijkt het nuttig om na een toetsingsronde waaruit een aantal versterkingsopgaven resulteren en waar er aanleiding is om mogelijkheden voor slimme combinaties te verwachten, een quick scan te doen naar mogelijkheden voor slimme combinaties. Deze kan – bij voldoende opbrengst – voortgezet worden in een verkenning of onderzoek (bijvoorbeeld volgens de spelregels van het MIRT). Belangrijk is dan wel dat regionale overheden hun eigen wensenlijstje op orde hebben als de resultaten van een toetsing op tafel liggen en dan ook samen snel tot de conclusie komen of een ruimtelijke verkenning voldoende kansrijk is.

Vanuit het positieve geredeneerd, onderzoek je de mogelijkheden als er interessante meekoppelkansen liggen. In die lijn denkend is het belangrijk dat bij majeure, integrale ruimtelijke ontwikkelingen ook de vraag in beeld komt welke kansen er zijn om maatregelen in de tweede of derde laag mee te koppelen waardoor de opgave voor de dijk wellicht kleiner wordt. Dus ook vanuit het ruimtelijk domein is het belangrijk dat tijdig het overleg met de waterbeheerder wordt gevoerd om mogelijke kansen te detecteren. Als regionale overheden kansen zien voor een integrale dijkkringstrategie, is het van belang dat hier in de programmering van het HWBP zoveel mogelijk rekening mee wordt gehouden. Dit staat uiteraard nog los van de meer principiële vraag hoe nieuwe ontwikkelingen meer waterrobuust (of risiconeutraal) gestalte kunnen krijgen. Ook daarvoor worden nu voorstellen ontwikkeld.

Ten aanzien van de openheid en transparantie van processen is bijvoorbeeld een analogie te maken met multifunctioneel ruimtegebruik. Op dit moment is het niet gebruikelijk binnen de waterveiligheid om vanuit Slimme Combinaties te denken. Hetzelfde geldt voor multifunctioneel ruimtegebruik – waarbij tot op heden toch vaak wordt gedacht vanuit monofunctionaliteit. Daarom kunnen de instrumenten die worden ingezet om multifunctionaliteit bespreekbaar te maken (samengevoegd tot de omgevingswijzer) een belangrijke impuls geven. Waarbij het niet alleen belangrijk is om deze omgevingswijzer vanuit een risicoperspectief in te zetten, maar juist ook te gebruiken als een mogelijkheid om kansen in beeld te brengen. Zo maakt de meerwaardescan ook onderdeel uit van de omgevingswijzer en kan een opmaat zijn om lange termijn relaties met de omgeving aan te gaan en te onderhouden.

Indien op basis van een quickscan blijkt dat slimme combinaties kansrijk kunnen zijn, dan is het instrument van de proeftuin een prima bruikbaar vehikel om de benodigde creativiteit te genereren. Wellicht is het mogelijk om te overwegen om hierin ook als rijk ondersteuning te blijven verlenen en tegelijkertijd een lerende benadering toe te passen door hands-on betrokkenheid en kennisoverdracht te organiseren (in analogie met de Bodem+ organisatie, waarbij overheden de ondersteuning van adviseurs – met gevoel voor regionale en lokale besluitvorming – in dienst van EZ konden inroepen).

Richtinggevende uitspraken

Behoud of creëer op regionaal niveau een bestuurlijk overleg waarin periodiek de ruimtelijke agenda en de waterveiligheidsopgave wordt besproken.

Creëer binnen het nieuwe HWBP de ruimte dat voorafgaand aan de programmering, er gebiedsgericht verkenningen – desgewenst volgens de MIRT systematiek – kunnen worden uitgevoerd als slimme combinaties kansrijk lijken te zijn. Koppel dit ook aan een globale verkenning per situatie rond de vraag op welke schaal (dijktraject, dijkkring, riviertak, meerdere dijkkringen) de waterveiligheidsopgave het meest optimaal gedefinieerd zou moeten worden.

Creëer voorafgaand aan een dijkversterking, ruimte om middels een ruimtelijke verkenning op projectniveau te kijken of synchronisatie met andere ruimtelijke opgaven kan leiden tot meerwaarde of kostenbesparingen. Gebruik hiervoor de omgevingswijzer en de daarbinnen beschikbare meerwaardescan.

Organiseer binnen de verkenning ruimte voor creativiteit door een dialoog (proeftuin) te organiseren tussen belanghebbende overheden en andere partijen, experts en ontwerpers.

5.3 De besluitvorming over slimme combinaties organiseren

Het feit dat het aantal slimme combinaties zich lijkt te beperken tot enkele locaties, waarvan op dit moment de meest in het oog springende voorbeelden IJssel Vechtdelta, Marken en Eiland van Dordrecht zijn, pleit ervoor dat mogelijkheden voor slimme combinaties juridisch moeten zijn te benutten, maar niet om daarvoor een wettelijke voorziening te creëren. Als de waterveiligheidsnormen in een AMvB worden opgenomen, kunnen ze ook bij AMvB worden aangepast. Op basis van de praktijkervaringen die de komende jaren worden opgedaan met Slimme Combinaties kan bezien worden of de ontwikkeling van een wettelijke voorziening voor de toepassing van slimme combinaties (m.n. t.a.v. het afwijken van de norm) gewenst is. Hierbij is het ook zinvol om vroegtijdig aan te sluiten bij het spoor van de omgevingswet.

De uitkomsten van de pilots ondersteunen het idee om geen wettelijke wijziging door te voeren. Dilemma daarbij is dat een dergelijke pragmatische voorziening er niet toe mag leiden dat het een “dode letter” wordt (een regel die niemand kent en dus niet gebruikt) omdat het ook wenselijk wordt gevonden dat ook in de toekomst slimme combinaties op het spoor worden gebracht. Hierboven is al aangegeven dat het klimaat om slimme combinaties op het spoor te komen, vooral in de informele netwerken op het snijvlak van water en ruimte gecreëerd dient te worden. Daarnaast zijn bestuurlijke fora voor vroegtijdige afstemming van belang. Tot slot moeten voorbereidingsprocedures ruimte bieden om ruimtelijke varianten te verkennen.

Zo wordt in de projectverkenningfase van het nHWBP nadrukkelijk ook het zoeken naar mee-koppelkansen benoemd: *“Een versterkingsmaatregel biedt kansen om ‘werk met werk’ te maken of andere gebiedsopgaven gelijktijdig met de versterking uit te voeren. Het is mogelijk dat zich in de omgeving van het project gebiedsontwikkelingen voordoen die interfereren met het project of hierin makkelijk kunnen worden meegenomen. Het kan hierbij gaan om initiatieven van het waterschap zelf, maar ook om die van andere partijen. Door in de start van de verkenning een goede analyse te maken van het gebiedsbeleid in de omgeving van de kering kunnen kansen of belemmeringen worden geïdentificeerd”* (HWBP, Handreiking Verkenning).

Tegelijkertijd merken we ook op dat de cultuur rondom hoogwaterbescherming een belangrijke barrière is voor een meer ruimtelijke, inclusieve benadering van dijkversterkingsopgaven. Deze cultuurverandering zal zeker op de ‘werkvloer’ van de waterbeherende organisaties de nodige voeten in de aarde hebben.

Uiteindelijk is het organiseren van slimme combinaties vooral een kwestie van regionaal maatwerk, zowel in de wijze waarop het samenwerkingsproces gestalte krijgt, als de financiering en de verdeling van rollen en taken, waaronder het trekkerschap. De kunst is niet zozeer om daar een uitgekende procedure voor te bedenken die in al die situaties toepasbaar is, maar om veel specifiekier te kijken welke barrières deze combinaties in de weg staan en hoe die kunnen worden weggenomen. De ervaringen die nu worden opgedaan moeten dan ook goed worden gevolgd, en waar nodig worden vertaald in aangepaste spelregels.

Slimme combinaties zijn per definitie samengestelde oplossingen, waarbij sprake is van een pakket maatregelen, die door verschillende partijen moeten worden getroffen. Het gaat om investeringen en inzet van verschillende partijen. Het spreekt dan ook vanzelf dat al deze partijen zich moeten kunnen vinden in de slimme combinatie en daar zich ook aan moeten committeren. Maar het spreekt ook vanzelf dat het specifieke doel van een slimme combinatie – namelijk waterveiligheid – een specifieke rol van zowel de minister van Infrastructuur en Milieu en de regionale waterbeheerder, rechtvaardigt. De minister als politiek verantwoordelijk voor hoogwaterbescherming, zal moeten kunnen instemmen met een slimme combinatie en daarvoor gepaard gaande proces om de norm te wijzigen in gang moeten zetten. Omdat de beheerder van de kering verantwoordelijk is voor de kering en een slimme combinatie (deels) een alternatief is voor (noodzakelijke) versterkingsmaatregelen aan de kering, ligt het voor de hand dat de waterbeheerder in moet stemmen met de slimme combinatie. Om te voorkomen dat besluitvorming op regionaal niveau wordt overgedaan door het rijk, is het verstandig als de ministeriële instemming afhankelijk gemaakt wordt van een beperkt aantal (vooraf helder gedefinieerde) criteria die met name te maken hebben met doelbereik en doelmatigheid.

De vorm waarin afspraken over een slimme combinatie worden vastgelegd moet ruimte bieden voor de regionale specificiteit van een dergelijke oplossing. Een (bestuurs)overeenkomst is dan een voor de hand liggend instrument. Wel is tijdige doorwerking van de gemaakte afspraken in de relevante plandocumenten en beleidsinstrumenten en dergelijke een vereiste, zodat de realisatie en borging van de slimme combinatie voortvarend ter hand kan worden genomen. Hierover kunnen (bindende) afspraken worden gemaakt in de (bestuurs)overeenkomst.

Richtinggevende uitspraken

Spreek uit dat – als blijkt dat een pakket maatregelen doelmatig en doeltreffend is en kan rekenen op steun van regionale partijen – dit geaccepteerd wordt als alternatief voor dijkversterking en bekrachtigd wordt door de minister (op basis van enkele, vooraf helder gedefinieerde criteria).

Leg dit pakket maatregelen vast in een (bestuurs)overeenkomst of vergelijkbaar instrument, met daarin bindende afspraken over realisatie, instandhouding en monitoring van de maatregelen.

Vergroot de flexibiliteit in de programmering en prioritering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen zodanig dat meekoppelkansen optimaal kunnen worden benut.

5.4 De financiering van slimme combinaties mogelijk maken

Zoals reeds eerder is aangegeven, wordt zowel door de geïnterviewden als de respondenten van de enquête aangegeven dat het voor de hand ligt dat de financiering van slimme combinaties deels plaatsvindt met middelen die beschikbaar worden gesteld door het Rijk. Bij deze projecten zal namelijk sprake zijn van een besparing op de uitgaven van het HWBP-budget. Omdat er minder subsidies ten behoeve van dijkversterkingsmaatregelen hoeven te worden verstrekt, ligt een dergelijke bijdrage van het Rijk voor de hand. Daarnaast worden met slimme combinaties ook rijksdoelen gediend. Het Rijk kan hiervoor middelen reserveren in het deltafonds.

Slimme combinaties hebben er baat bij dat er mogelijkheden zijn om deze verschillen in timing en fasering op te vangen. Dat kan betekenen dat ofwel in het waterdomein ofwel in het ruimtelijk domein investeringen worden vertraagd of versneld en dat sommige ingrepen kunnen worden voorgefinancierd. Een manier om budgetten te ontschotten (zowel qua oormerk als qua fasering) is door ze te reserveren voor een slimme combinatie of integrale gebiedsontwikkeling. Dit zou kunnen betekenen dat het geld wat voor de diverse bouwstenen van een slimme combinatie bedoeld is, door de betrokken partijen gereserveerd wordt. Hierover kunnen in een bestuurlijke overeenkomst afspraken worden gemaakt over de beschikbare middelen tot het moment waarop het nodig is. In het geval van Dordrecht zou zo'n bestuurlijke afspraak een prima middel zijn om gelden bijeen te brengen en ze vervolgens uit te geven om de verschillende bouwstenen van het zelfredzaam eiland te realiseren.

Het verschil in timing van realisatie van de bouwstenen van slimme combinaties is belangrijk om onder ogen te zien. Voor een deel kan hierop worden ingespeeld door in de programmering van het HWBP rekening te houden met de tijdshorizonnen van andere partijen. Maar voor een deel vraagt het ook om flexibiliteit van andere partijen om investeringen naar voren te halen of juist op te schorten. Uiteindelijk kan een slimme combinatie niet "in één keer" worden aangelegd en zal er ruimte moeten zijn om de realisatie ervan programmatisch aan te pakken, waarbij meekoppelkansen optimaal worden benut. Het devies is: neem de tijd om slimme combinaties daadwerkelijk te realiseren. Soms betekent dit dat één partij iets moet voorfinancieren. In een context van wederzijds vertrouwen is zo iets ook mogelijk.

Richtinggevende uitspraken

Lever vanuit het Rijk een bijdrage aan slimme combinaties

Behoud ruimte om in voorkomende gevallen meer bij te dragen dan wat in geval van dijkversterking aan subsidiering zou worden besteed (gegeven de vastgestelde veiligheidsnorm), om daarmee best practices als voorbeeldproject in de etalage te kunnen zetten.

Experimenteer met de mogelijkheid om de kosten van een traditionele dijkversterking als taakstellend budget voor een integrale dijkkringstrategie aan de regio ter beschikking te stellen.

Creëer de mogelijkheid om de benodigde middelen van de betrokken partijen voor een slimme combinatie te reserveren en hierover afspraken te maken in een bestuurlijke overeenkomst, waarmee flexibiliteit ten aanzien van oormerk en fasering kan worden bewerkstelligd.

5.5 De borging van slimme combinaties bewaken

De afspraken rondom realisatie en instandhouding van een slimme combinatie kunnen worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Ook over de nakoming van de afspraken worden afspraken gemaakt in deze overeenkomst op basis van gelijkwaardigheid tussen partijen. In deze overeenkomst kunnen ook afspraken worden gemaakt over geschillen indien een partij de afspraken niet nakomt. Deze afspraken kunnen in rechte afdwingbaar worden gemaakt.

Deze bestuursovereenkomst expliciteert ook datgene waar partijen verantwoordelijk voor zijn. In de jurisprudentie staat voorop dat een waterkering in beginsel moet voldoen aan de daarvoor geldende normen en dat de beheerder de zorgplicht die hij in dit verband heeft, die na te komen. De waterkeringbeheerder is op grond van de Waterwet verantwoordelijk voor de veiligheid van de primaire waterkering, toetst periodiek of de kering nog voldoet aan de norm en rapporteert hierover (rechtstreeks aan het Rijk). Indien de waterkering niet voldoet, treft hij de maatregelen die nodig zijn om de kering weer te laten voldoen aan de norm¹¹. Als een slimme combinatie ertoe leidt dat de primaire kering een lagere norm krijgt, is de beheerder dus ook verantwoordelijk voor het behalen van die (lagere) norm en moeten er afspraken gemaakt worden wie verantwoordelijk is (een zorgplicht heeft) voor de overige bestanddelen op basis waarvan aan het gewenste overstromingsrisiconiveau voor het betreffende gebied wordt voldaan.

Het is weinig zinvol om daarbij al voor te sorteren op de situatie waarin het helemaal fout gaat en de aansprakelijkheidsvraag wordt gesteld. Uit de jurisprudentie blijkt dat de juridische weging van een dergelijke vraag zeer complex en het antwoord op die vraag daarmee onvoorspelbaar is. Er is vaak ook bestuurlijke druk om (delen van) schade te vergoeden.

¹¹ Art. 2.12, eerste, vierde en vijfde lid, art. 3.2 en art. 5.3 van de Waterwet en art. 1, tweede lid, van de Waterschapswet.

Van groot belang is dat alle partijen zorgvuldig handelen, hun zorgplicht nakomen en elkaar ook op eventuele nalatigheid aanspreken. En daarom is het ook van belang dat alle partijen periodiek hun afspraken tegen het licht houden en waar nodig afstoffen en opwaarderen zodat eenieder weet wat er verwacht wordt. Deze afspraken betreffen uiteraard ook de borging en toetsing van maatregelen in de tweede laag.

Hoewel er in het veld de nodige scepsis leeft over de vraag of maatregelen in de tweede laag wel even robuust geborgd kunnen worden als maatregelen in de eerste laag, lijkt dit wantrouwen niet terecht. Het bestaande instrumentarium voor toetsing en borging van maatregelen in de tweede laag (bestemmingsplan en in de toekomst in het kader van de omgevingswet omgevingsplan) lijkt voldoende robuust om gelijkwaardig te zijn aan de eerste laag. Hierbij verdient het laten landen van technische aspecten uiteraard nog wel de nodige aandacht. Deze technische aspecten kunnen, als er sprake is van een waterstaatswerk (bijvoorbeeld een compartimenteringsdijk), worden vastgelegd in de keur en legger van het waterschap en worden gecontroleerd tijdens de periodieke schouw (zoals bijvoorbeeld gebeurt met kleine kades op boerenerven tegen wateroverlast in het beheergebied van Vechtstromen). Daarbij kan er creatief gebruik gemaakt worden van bestaande mogelijkheden om zaken een meer formele status te geven, zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van objecten door de provincie als waterstaatswerk¹². Bezien dient te worden in hoeverre de huidige mogelijkheden daartoe toereikend zijn. Ook is het nodig om decentraal afspraken te maken over wie er verantwoordelijkheid draagt voor beheer en onderhoud en wie er toetst of dit ook daadwerkelijk gebeurt. Hier lijkt maatwerk meer kans te bieden dan generieke spelregels.

Richtinggevende uitspraken

Borging van maatregelen in de tweede laag dient zowel robuust/solide als flexibel te zijn. Dat betekent dat de waterstaatkundige functie gegarandeerd dient te zijn, maar dat medegebruik niet onmogelijk wordt.

Afspraken over beheer en onderhoud vragen om regionaal maatwerk, maar dienen door de waterbeheerder geaccordeerd te worden. Ook afspraken over de financiering van het beheer en onderhoud vragen om regionaal maatwerk. Deze afspraken kunnen in een bestuursovereenkomst worden bekrachtigd.

Indien het wenselijk wordt geacht maatregelen in de tweede laag te kunnen toetsen, is het zinvol te bezien in hoeverre daarvoor de komende jaren ook een Toets- en Ontwerpinstrumentarium (TOI) kan worden ontwikkeld. Partijen maken zelf afspraken wie er verantwoordelijk is voor de bewijslast.

Bij ernstige nalatigheid van één van de betrokken partijen dienen de overige partijen middelen te hebben om in te grijpen. Dit kan door het maken van afspraken, bijvoorbeeld een (geschillen)regeling in de (bestuurs)overeenkomst.

¹² Uiteraard brengt elk afsprakenpakket haar eigen financiële verdeelvraagstuk met zich mee. Onnodig om te zeggen dat ook hier regionaal maatwerk de voorkeur verdient boven generieke regels / kaders.

5.6 Reflectie op de Redeneerlijn van DPNH

Hieronder is de schematische weergave van de huidige (december -2013— die is opgesteld door DPNH –) redeneerlijn aangegeven. Op basis van de hiervoor gepresenteerde resultaten geven wij hieronder beknopt aan welke aspecten wellicht om een aanpassing/nuance vragen.

Verantwoordelijkheidsverdeling	Besluitvorming	Financiering	Borging
Verantwoordelijkheid voor halen overstromings kansnorm gedurende hele proces bij waterbeheerder	Multi-governance Stuurgroep als klankbordgroep	Dekking uit Deltafonds . Onderzoek welke mogelijkheden er zijn	Bestuursovereenkomst maatregelen, monitoring & governance per slimme combinatie
Initiatief in principe vanuit waterbeheerder, deze overlegt met anderen	Aansluiten bij MIRT systematiek	Andere doelen mee koppelen die leiden tot meerkosten? Dan andere middelen bijvoegen .	Vertaling t.b.v. realisatie in Publiekrechtelijke besluiten (structuurvisie, bestemmingsplan, e.d.)
In overleg kan trekkererschap (MIRT) verkenning bij provincie of gemeente gelegd worden	Combinaties gevonden? akkoord Minister I&M noodzakelijk		Verlaging/handhaven van de norm van de dijk via ad hoc AMvB/wet moet mogelijk zijn
Uitvoering van maatregelen is gedeelde verantwoordelijkheid	Geen resultaat? Dan halen gewenste basisveiligheid via de dijk		Monitoring en toetsing maatregelen in overleg door Waterschap

Verantwoordelijkheidsverdeling:

Ten aanzien van verantwoordelijkheid *en* initiatief komt naar voren dat dit niet altijd zou hoeven te liggen bij de waterbeheerder. Dit suggereert ook een eenzijdigheid die het beleid van meerlaagsveiligheid juist wil voorkomen. Het staat het waterschap vrij om afspraken te maken met een gemeente of provincie als het gaat om de vraag wie waarvoor aan de lat staat in geval van realisatie of beheer en onderhoud van ingrepen (hierover kunnen afspraken worden gemaakt in een bestuursovereenkomst). Opstarten van een traject dient altijd in overleg met de waterbeheerder plaats te vinden.

Een heel belangrijke uitdaging hierbij is synchronisatie van de verschillende sporen – waterveiligheid – ruimte – nieuwbouw en herstructurering - calamiteitenbestrijding. Hierbij gaat het om de erkenning van verschillende sporen die elk een eigen dynamiek en zelfstandigheid hebben. Het is daarom belangrijk om een aantal voorzieningen te creëren om er voor te zorgen dat processen wel op elkaar afgestemd blijven, dus regelmatig een moment van afstemming. Het is echter ook belangrijk om het zelforganiserende vermogen van de sporen niet uit het oog te verliezen.

Wat betreft het vastleggen van maatregelen als gedeelde verantwoordelijkheid is het belangrijk dat gemeenten en provincies/andere potentiële beheerders ook aantonen dat zij de verantwoordelijkheid aan kunnen. Daarover kunnen afspraken worden gemaakt in de bestuursovereenkomst. Hierbij zou dan naar analogie van de onderwijsinspectie een bepaalde mate van controle/bijsturing opgaan die door goed presteren versoepeld wordt door

de jaren. 'risicogericht op maat': startpunt van dit toezicht is het vertrouwen in actoren. Als dit vertrouwen niet wordt waargemaakt, dan moet er snel en effectief worden opgetreden.

Besluitvorming

Op dit moment wordt de rol van de stuurgroep als klankbord gedefinieerd, wat de nadruk legt op een vorm van adviseren / meedenken. Naar onze mening zou een interbestuurlijke stuurgroep juist een meer sturende rol moeten hebben. Hiermee worden ook de verschillende belangen/sporen samengebracht en kan deze groep ook echt sturing uitoefenen. Temeer ook daar de bekrachtiging van de slimme combinatie aller instemming vraagt.

De MIRT systematiek is op dit moment een relatief 'zwaar' instrument (wat betreft besluitvorming en doorlooptijd, inzet van middelen) waarbij ook voor het inzetten ervan een centraal besluit nodig is. Het is daarom belangrijk om aan te geven dat de procedure die gevolgd dient te worden in de 'geest' van de MIRT *werkwijze* is, waarbij oog is voor regionale schaal en maatvoering. En nog veel belangrijker is de constatering dat het nodig is om te zoeken naar synchronisatie van enerzijds de gesprekken die in het kader van het nHWBP worden gevoerd, en anderzijds de gesprekken over de MIRT gebiedsagenda's. Dat veronderstelt één tafel waar alle bevoegde regionale partijen over zowel hoogwaterbescherming als over infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen praten. Alleen als de sporen van waterveiligheid en ruimtelijke ordening meer met elkaar worden verbonden, ontstaat de mogelijkheid om zaken slim te combineren. Dat betekent dat we zouden moeten toegroeien naar een situatie dat de gebiedsagenda's integraal ingaan op alle ruimtelijke thema's, waaronder hoogwaterbescherming.

Ten aanzien van het akkoord van de minister is het belangrijk om de minister het voorstel beoordeelt op basis van vooraf vastgestelde criteria, waarbij doelmatigheid en doeltreffendheid centraal staan. Dit om te voorkomen dat het voorstel nogmaals in zijn geheel tegen het licht wordt gehouden. Het is nuttig het wettelijk kader voor subsidie (de subsidieregeling) van het nHWBP hier ook op aan te laten sluiten.

De terugvaloptie (1e laag) is enerzijds nuttig, anderzijds riskant. Het mag niet gebeuren dat deze terugvaloptie gebruikt wordt om een ruimtelijke verkenning bewust te traineren.

Financiering

Op dit moment wordt voor financiering van Slimme Combinaties vooral gekeken naar een bijdrage vanuit het Rijk uit het Deltafonds. Omdat bij Slimme combinaties sprake zal zijn van een besparing op de uitgaven van het HWBP-budget, omdat er minder maatregelen worden getroffen die in aanmerking komen voor subsidiering uit het HWBP-budget, kan een dergelijke bijdrage van het Rijk voor de hand liggen.

Gelet op de verwachte beperkte toepassingen van slimme combinaties, ligt het voor de hand om voor de bekostiging van maatregelen die onderdeel zijn van een slimme combinatie een projectspecifieke aanpak te volgen. Dat kan bijvoorbeeld doordat de betrokken partijen onderling afspraken maken (in de (bestuurs)overeenkomst) over de bekostiging, inclusief de reservering van middelen.

Borging

De keuze voor een bestuursovereenkomst geeft al aan dat flexibiliteit/maatwerk een belangrijk principe is. Het is dan ook belangrijk om dit principe ook te laten gaan voor de monitoring en handhaving van slimme combinaties. Daarnaast zou het zinvol zijn om te overwegen bij de nieuwe werkwijze ten aanzien van monitoring en handhaving te leren van

ervaringen uit andere werkvelden zoals het 'risicogericht op maat' toezicht zoals dat nu door de Onderwijsinspectie wordt ingezet. Dit ook om de monitoring zo efficiënt mogelijk te maken. Het is van groot belang dat de gemaakte afspraken over borging periodiek worden "afgestoft". Juist door het in gesprek te gaan over de wijze waarop een en ander functioneert, blijven afspraken vers en kunnen er eventueel bijstellingen worden doorgevoerd die meer recht doen aan veranderende omstandigheden. Zoals er sprake is van technische toetsingsronden en fysieke schouwen, zou ook de bestuurlijke samenwerking met de daarbij gekozen instrumenten regelmatig 'geschouwd' moeten worden. Daarover kunnen in de (bestuurs)overeenkomst afspraken worden gemaakt.

Niet alles dichttimmeren, bereid zijn tot doorgaand leren

Op dit moment zijn in drie gebieden MIRT onderzoeken gestart om slimme combinaties verder te verkennen. Wij bevelen aan dat deze verkenningen ook worden benut om verder te leren over het meest geschikte instrumentarium, zowel contractueel, juridisch, bestuurlijk als procesmatig. Dat waarborgt dat de uiteindelijk gemaakte keuzen het beste recht doen aan de complexe praktijk. Deze bereidheid om de komende jaren verder te leren over het meest geschikte instrumentarium voor slimme combinaties, is belangrijker dan het nu al zoveel mogelijk vastleggen hoe de governance van slimme combinaties eruit zou moeten zien. Een aspect wat daarbij aandacht verdient is de wijze waarop de toetsbaarheid van maatregelen in de tweede laag kan worden vormgegeven. Hierover dienen afspraken te worden gemaakt en vastgelegd (in een bestuursovereenkomst). Het is dan wel van groot belang dat de kennisagenda voor de pilots scherp wordt gedefinieerd en dat er nauwlettend wordt bijgehouden welke opbrengsten de pilots opleveren in het licht van de gestelde kennisvragen. Hierbij is het belangrijk om de koppeling te leggen met het communicatie- en leertraject van DPNH tot 2017.

5.7 Reflectie op het begrip slimme combinaties

Zoals al eerder in dit rapport benadrukt en uit de pilots gebleken, worden er onder de vlag van slimme combinaties veel verschillende zaken begrepen. Wij adviseren om deze variëteit onder ogen te zien en zien daarbij een drietal verschillende interpretaties, die het waard zijn om nader verkend te worden.

- 1) **Slim versterken:** hierbij gaat het om maatregelen in de 1^e laag, die in hun programmering en vormgeving optimaal worden gesynchroniseerd met andere ruimtelijke functies en opgaven. Dit is een opgave die binnen het nHWBP verder doordacht zal moeten worden. Het gaat hier niet alleen om innovatieve vormen van aanbesteding en innovatieve contractvormen. Het gaat ook om het nadenken over dijkversterking in samenhang met bijvoorbeeld stedelijke transformatie, ontwikkeling van bedrijvigheid et cetera. De toenemende ruimte voor multifunctioneel gebruik van de dijk, biedt een goede voedingsbodem om dijkversterking meer vanuit een ruimtelijk perspectief te programmeren en te ontwerpen. Omgekeerd is het hele idee om vooroevers mee te nemen in de beoordeling van de sterkte van de dijk ook een vorm van slim versterken. Het betekent dat ontwikkelingen aan de rivierzijde van de dijk ook een veiligheidsbaat kunnen opleveren.
- 2) **Slim combineren:** hierbij gaat het om de slimme combinaties zoals bedoeld in de voorgenomen Deltabeslissing. Dit stelt met name eisen aan de inrichting van de verkenningenfase van het nHWBP, en aan de afstemming die nodig is tussen datgene wat er in de gebiedsagenda's (MIRT) wordt besproken en het nHWBP. Zo zet de handreiking verkenningen van het nHWBP mee-koppelkansen al op de kaart.
- 3) **Slim op- en afschalen:** hierbij gaat het om slimme combinaties door de vraag te stellen hoe de veiligheidsopgave verandert als dijktrajecten groter of kleiner worden gemaakt en als gekeken wordt naar de interactie tussen primaire en regionale waterkeringen. De verkenning Centraal Holland is daar een treffend voorbeeld van. Maar ook het denken in

termen van lokale Deltadijken met een fors hogere norm past hierbinnen. Ook hier geldt dat het belangrijk is dat de verkennende fase in het nHWBP een meer inclusief karakter krijgt en zich niet louter richt op de dijk en de daarvoor geformuleerde norm.

Wat ook in dit rijtje had kunnen worden genoemd is het slim verruimen. Het programma Ruimte voor de Rivier is immers het schoolvoorbeeld van dijkversterkingen die konden worden voorkomen door te zoeken naar mogelijkheden voor waterstandsaling. Integrale riviertakverkenningen kunnen helpen om ruimte voor de rivier te vinden waarmee grootschalige dijkversterkingen wellicht minder urgent worden. Ook hier geldt weer dat de eerste fasen van de programmering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen cruciaal is om dit type oplossingen tijdig te verkennen. Maar ook hier geldt dat de interactie met de regionale ruimtelijke agenda onontbeerlijk is om tot verstandige keuzes te komen.

De positie van regionale keringen

In dit rapport is de governance van slimme combinaties in beeld gebracht. Hierbij is de aanvliegroute het systeem van primaire waterkeringen geweest. Vanuit de praktijk komt echter ook steeds meer het belang van de regionale keringen – die ook de functie van compartimenteringsdijk kunnen hebben - ten opzichte van de primaire keringen naar voren (met name de pilots Zuidwestelijke Delta, Eemshaven en Dordrecht geven nadrukkelijk het belang van de onderlinge afhankelijkheid tussen regionale en primaire waterkeringen aan).

Deze afhankelijkheid wordt nog nadrukkelijker ervaren nu in de nieuwe normering de aanwezigheid van regionale keringen wordt verdisconteerd. Een aspect dat nadere aandacht verdient hierbij is de ongelijke financiering van primaire en regionale keringen. Daar waar de eersten uit het HWBP worden gefinancierd (en dus door rijk en waterschappen gezamenlijk), worden de laatsten voor 100% door de waterschappen gefinancierd. Ook in de besluitvorming wordt het systeem van waterveiligheid op beide niveaus volstrekt gescheiden bejegend. Dat maakt het maken van integrale systeemafwegingen lastig. Dit prangt temeer nu in de nieuwe normering de regionale keringen een rol van betekenis gaan spelen, wat ook repercussies zal krijgen voor de opgave die waterschappen hebben om deze keringen op orde te brengen en te houden.

Ook het denken over meerlaagsveiligheid ten aanzien van regionale keringen is tot op heden nog niet ver ontwikkeld. Wel zijn in het kader van de EU-ROR gegevens verzameld over overstromingen vanuit regionale wateren, zoals door doorbrekende boezemkaden (Deltares, 2013). Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de economische effectiviteit van een maatregel als integrale ophoging (laag 2) in een heel ander daglicht komt te staan als ook rekening wordt gehouden met overstromingen vanuit regionale wateren.

Voorgaande illustreert dat het wenselijk is om afwegingen te maken op het niveau van een integraal keringsysteem, zowel primair als regionaal. Beslissingen over investeringen in deze beide typen keringen, maar ook over de ordening van het tussenliggende gebied, kunnen niet in isolatie worden genomen. Wij willen dan ook nadrukkelijk aandacht vragen voor het doordenken van de vraag: “wat is er nodig om te kunnen komen tot een meer samenhangende afweging en besluitvorming omtrent waterveiligheid in relatie tot het stelsel van primaire en regionale keringen”? Deze vraag heeft meerdere componenten (zoals de financiering, verdeling van verantwoordelijkheden en de wijze van besluitvorming).

5.8 Tot slot: naar een verbrede kijk op hoogwaterbescherming

De kern van het denken in termen van meerlaagsveiligheid ligt in het op elkaar betrekken van ruimtelijke ontwikkelingen en het vraagstuk van waterveiligheid. Slimme combinaties zijn daar een resultante van en kunnen alleen worden ontdekt als daadwerkelijk deze twee domeinen beter met elkaar interacteren.

Dat betekent voor beide domeinen een fikse cultuuromslag. Ondanks alle campagnes en programma's rondom 'Nederland leeft met water', 'water en ruimte' en 'leven met water' is er nog een wereld te winnen. Die wereld wordt niet gewonnen met het afkondigen van regels (zoals het versterken van de Watertoets), maar zal moeten worden gewonnen door het faciliteren van een cultuuromslag. Die omslag kan alleen plaatsvinden als er geïnvesteerd wordt in onderlinge ontmoeting waarin een besef van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat. Die wederzijdse afhankelijkheid zit in de aard van de opgaven waar beide domeinen voor staan: een goede ruimtelijke ordening kan niet zonder in te spelen op waterveiligheid als omgevingswaarde, en omgekeerd kan overstromingsrisicobeheer niet zonder een visie op de ruimtelijke ordening. De slimme combinaties benadrukken de positieve component van deze afhankelijkheid. Het is soms mogelijk om te komen tot wederzijdse meerwaarde als je erin slaagt een gezamenlijke opgave te definiëren, waarin de afzonderlijke opgaven aan elkaar worden gekoppeld.

Dit geldt nog sterker als we ook het domein van de rampenbeheersing in ogenschouw nemen. Dit domein staat nog vrijwel volledig aan de zijlijn als het gaat om de vormgeving van hoogwaterbescherming en van overstromingsrisicobeheer in de ruimtelijke ordening. Er is nog een lange weg te gaan voordat er sprake is van een duurzame ruimtelijke ordening die oog heeft voor de belangen van de derde laag. Het is noodzakelijk deze weg wel te bewandelen, temeer daar inmiddels wel de evacuatiefracties een factor van betekenis zijn in de filosofie van het waterveiligheidsbeleid.

De omslag naar een risicobenadering heeft dus niet alleen gevolgen voor de organisatie van de waterveiligheid (zowel op het niveau van primaire als regionale keringen, alsmede de interactie daartussen), maar ook voor de ruimtelijke ordening en de rampenbeheersing.. De implicaties hiervan worden nu verkend, maar zijn nog verre van uitgekristalliseerd. Een risicogestuurde benadering noodzaakt dat er de komende jaren nog volop wordt geïnvesteerd in het opdoen van ervaringen, die vervolgens kunnen worden vertaald in instrumenten en aanpakken die partijen in staat stellen hun eigen werkwijze aan te passen en 'risicobewust' te handelen.

6 Referenties

Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen. (2006). Tussensprint naar 2015. Amsterdam: Klimaatcentrum Vrije Universiteit.

Buuren, M.W. van, Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2010). Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming. Den Haag: Lemma.

Buuren, M.W. van., en Ellen, G.J. (2013) Multilevel governance voor meerlaagsveiligheid Met maatwerk meters maken, Rotterdam

Deltacommissie. (2008). Samen werken met water Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst, Bevindingen van de Deltacommissie 2008. Den Haag

Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (2013), Redermeerlijnen Meerlaagsveiligheid, Den Haag.

Deltares, (2013) Kansrijkdomkaarten, meerlaagsveiligheid, Deltares rapport: 1206176-012

Ellen, G.J., Buuren, M.W. van, (2013) Beelden van meerlaagsveiligheid, enquête resultaten en analyse, Utrecht.

Gupta et al., (2010) A history of international climate change policy, Climate Change <http://dx.doi.org/10.1002/wcc.67>

HKV & Oranjewoud (2011), Syntheserapport Gebiedspilots Meerlaagsveiligheid, Lelystad

Hoogwaterbeschermingsprogramma, (2013) Handreiking verkenning, versie 1 november 2013

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2006). Institutional design: changing institutional features of networks. Public Management Review (print), 8(1), 141-160.

Koppenjan, J.F.M, Groenewegen, J.P.M. (2005). Institutional Design for Complex Technological Systems. International Journal of Technology, Policy and Management, 5(3), 240-257.

Nye, J.S. en Donahue, J.D. (2000), Governance in a globalizing world, Washington, D.C. Olsen, 1997

Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), pp. 251-267 <http://www.jstor.org/stable/2586011>

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, (2011) Tijd voor waterveiligheid: strategie voor overstromingsrisicobeheersing, Den Haag

Waterplan 2009, Ministerie I&M, Den Haag

Williamson, O.E., (2000) The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII pp. 595–61

A Lijst van respondenten interviews

Nr	Deltaprogramma.	Naam Pilot	Respondenten
1	DPIJ	Marken	Bart Spaargaren, Jetske Verkerk, RWS
2	DPRD	Eiland van Dordrecht	Ellen Kelder en Martijn Hulsebosch, gemeente Dordrecht
3	DPR	IJsselVechtDelta	Dianne Laarman en Menno ter Heggelen, provincie Overijssel
4	DPRD	Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	Luc de Vries, IenM
5	DPRD	Krimpenerwaard	Dirk van Schie, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
6	DPZWD	Hansweert en Zierikzee	Victor Witter, waterschap Brabantse Delta. Jitske Verkerk, Deelprogramma ZWD
7	DPW	Eemsdelta	Matthijs Buurman, provincie Groningen
8	DPR	West Maas en Waal (Dijkkring 41)	Rene Megens, gemeente West Maas en Waal
9	DPR	Limburgse Maas: Roermond, Horn, De Weerd	Arjan van Hal, waterschap Peel en Maas Vallei
10	NVT	NVT	Reinier Romijn, Unie van Waterschappen

B Interviewvragen

Interviewvragen

Vragen voor de pilots Meerlaagsveiligheid

Vragen over de pilot specifiek

- 0) Wat is in deze pilot de slimme combinatie waar op dit moment over gedacht wordt?
- 1) Wat betekent deze slimme combinatie voor (voorgenomen investeringen in) laag 1?
- 2) Wat is de tijdshorizon van de verschillende bouwstenen die in deze combinatie zijn verdisconteerd?
- 3) Hoe is deze slimme combinatie tot stand gekomen en welke belangen hebben welke partijen bij deze combinatie?
- 4) Hoe zou deze slimme combinatie gerealiseerd kunnen worden en wie zou daar aan bij willen dragen (vanuit welke rol, met welke verantwoordelijkheid)?
- 5) Welke hulpconstructies zijn bedacht om een dergelijke slimme combinatie daadwerkelijk te realiseren en “in de lucht te houden”?
- 6) Wat is de mening van de waterbeheerder over deze slimme combinatie en onder welke condities zou de beheerder mee willen werken aan realisatie?
- 7) Wat is er nodig van het rijk om deze slimme combinatie van de grond te krijgen?

Vragen over de governance generiek

- 1) Wat is er volgens jou nodig om het zoeken naar slimme combinaties te stimuleren / aan de gang te houden?
- 2) Wat is er volgens jou nodig om deze slimme combinaties daadwerkelijk mogelijk te maken? Denk hierbij aan de negatieve kant (wat moet er worden weggenomen aan barrières) en de positieve kant (hoe kun je e.e.a. faciliteren)?
- 3) Is het nodig een bepaalde rolverdeling af te spreken en verantwoordelijkheden (anders) te beleggen om het realiseren van slimme combinaties te vergemakkelijken?
- 4) Wat zijn voor jou de meest essentiële spelregels die zouden moeten worden gehanteerd bij het besluiten en realiseren van slimme combinaties?
- 5) Als er een deltabeslissing over meerlaagsveiligheid zou komen, wat zou deze dan in ieder geval moeten inhouden?
- 6) Hoe zou het samenspel tussen rijk en regio in het realiseren van slimme combinaties het beste vorm kunnen krijgen?

C Impressie sheets

Alblasserwaard en Vijfheerenlanden

Als gevolg van de nieuwe adviezen over normering zal de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (AV) waarschijnlijk te maken krijgen met aanzienlijke dijkhoogtetekorten en dijkversterkingstrajecten. Voor de Alblasserwaard bleken andere opties dan de eerste laag van preventie onvoldoende kosteneffectief. Wel zijn er mogelijkheden om het restrisico en de economische schade te beperken. Daarnaast is gekeken hoe dijkversterking slim kan worden geprogrammeerd, zodanig dat de kosten voor de dijkversterking zo laag mogelijk blijven. Om de normering voor het gebiedsrisico te realiseren (LIR-risico, economisch en groepsrisico) is het slim om te kijken welke norm voor welk dijkvak zou moeten gelden in plaats van één uniforme norm op dijkkringniveau. Immers is de ene dijkdoorbraak de andere niet en verschillen de consequenties per dijkvak. Een gedifferentieerde norm per dijkvak, met mogelijkheden om per dijkvak te kijken welke functiecombinatie er mogelijk is en welke meekoppelkansen er zijn, heeft dan ook de voorkeur.

Inzichten

Er lijken een aantal interessante meekoppelkansen mogelijk te zijn die wellicht een dijkversterking financieel en ruimtelijk beter inpasbaar kunnen maken, maar dan is het wel van belang dat de dialoog tussen ruimte en water op gang komt en dat het vermogen om processen te synchroniseren wordt vergroot. Het is maar zeer de vraag of deze dialoog op gang komt zonder externe aanjager zoals een Deltaprogramma. Ook moet dan de timing en prioritering van hoogwaterbescherming flexibeler en meer gebiedsgericht worden.

Het is lastig – gezien de bestuurlijke fragmentatie in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden – een gezamenlijke integrale dijkkringstrategie te ontwerpen. De betrokkenheid van het waterschap is vooralsnog tamelijk terughoudend. Bij gemeenten is er te weinig kennis en menskracht om hier substantieel op in te zetten. De provincie lijkt nog niet warm te lopen voor een regierol.

Voor de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden lijkt het credo ‘meer met de dijk’ kansrijk. Multifunctionele waterkeringen creëren extra kostendragers voor dijkversterking of bieden de mogelijkheid om de uitgaven voor dijkversterking twee keer te benutten. Het zou kunnen helpen als er aan het Deltafonds een dubbeldoelstelling zou worden gegeven, zodat de afweging omtrent besteding van het geld meer integraal wordt gemaakt en het geld ook bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteit. Het zou heel interessant zijn om na te denken over de mogelijkheid om te bepalen wat het kost om een dijkkring aan de norm te laten voldoen en dit geld vervolgens als taakstellend budget aan de regio ter beschikking te stellen om daar dan vervolgens zo slim mogelijk mee om te gaan en waar mogelijk zaken te optimaliseren.

Het ligt voor de hand dat het waterschap verantwoordelijk is en blijft voor het halen van de gestelde norm. Zij moet dan ook de bevoegdheid houden om te kunnen blijven bepalen welke maatregel wel en niet voldoet aan de gestelde norm. Echter is het wel van belang dat de waterbeheerder vanuit een positief-kritische en constructieve grondhouding opereert en niet sec kijkt naar zijn eigen sectorale opgave.

Bij een integrale gebiedsverkenning kan eventueel de MIRT systematiek worden benut, maar die heeft ook nadelen omdat je dan al heel sterk in het begin een opgave moet hebben kunnen definiëren. Dat betekent dat je al vrij goed zicht moet hebben op opgaven en doelen. Het feit dat je ook al zicht moet hebben op het benodigde budget, kan wel helpen (zie opmerking over taakstellend budget). En ook het feit dat je er binnen een bepaalde periode met elkaar uit moet zijn, kan louterend werken en gezonde druk zetten op het proces.

Dordrecht

De pilot Eiland van Dordt is al het langste aan het nadenken over de vraag hoe het eiland kan doorfunctioneren na een overstroming. Daarbij speelt het vraagstuk op twee niveaus:

- Het schaalniveau van de historische binnenstad en de Voorstraat;
- Het schaalniveau van het gehele eiland

Ten aanzien van de historische binnenstad en de Voorstraat is het idee ontwikkeld, is om de noodzakelijke versterking van de Voorstraat voorlopig uit te stellen gezien de extreem ingewikkelde situatie met veel historisch erfgoed, in de tussentijd een aantal adaptieve maatregelen te treffen en te gaan “sparen” voor een innovatieve waterkering aan de buitenzijde van het gebied waarmee het huidige buitendijks gebied feitelijk binnendijks komt te liggen.

Door een Deltadijk aan de Kop van het Land aan te leggen, wordt de LIR voor het Eiland van Dordrecht ‘in één keer’ gehaald en veel economische schade vermeden. Als deze dijk ook nog eens op een innovatieve wijze wordt aangelegd (multifunctioneel, publiekprivaat) blijft er wellicht wat geld over waarmee maatregelen in de tweede (compartimenteringsdijk versterken) en de derde laag (evacuatie routes) kunnen worden bekostigd waardoor het Eiland grotendeels kan blijven functioneren mocht een scenario als de St. Elizabethsvloed zich herhalen.

Inzichten

Een belangrijk issue is de (toekomstige) status van de regionale keringen. Deze worden in de huidige voorstellen voor de nieuwe normering meegenomen bij de berekening van het risico. Maar daar leven veel vragen over: zijn ze sterk en ook hoog genoeg en zo niet: wat is er nodig om ze te laten voldoen aan datgene wat ervan verwacht wordt? Het waterschap is voor 100% verantwoordelijk voor de financiering van regionale keringen, en voelt dus een prikkel om zoveel mogelijk risicoreductie te realiseren via de eerste laag. De huidige financieringssystematiek maakt het heel moeilijk om te komen tot een optimale afweging tussen maatregelen in de eerste laag (primaire) waterkeringen) en maatregelen aan regionale keringen. Zolang dat zo blijft, komt het gesprek over de oplossing die maatschappelijk het meest gewenst is, niet goed van de grond.

Ook voor de gemeente is de status van regionale keringen een belangrijk aandachtspunt. Als ze niet op orde zijn, kan het op orde brengen heel veel maatschappelijke impact hebben (bijvoorbeeld in bestaand stedelijk gebied). In dat geval kan het ook voor de gemeente aantrekkelijk zijn om vooral aan te sturen op versterking van de primaire kering. In andere gevallen is het belangrijk dat regionale keringen op orde kunnen worden gebracht door slimme oplossingen en het benutten van meekoppelkansen (bijvoorbeeld door vormen van Building with Nature). Ook daarvoor dient dan wel ruimte te zijn.

Bij het nadenken over realisatie van het concept van een zelfredzaam eiland is het erg lastig om te komen tot een vertrouwenwekkend arrangement tussen de diverse overheden wat zoveel vertrouwen biedt dat het waterschap bereid is om 2e en 3e laags maatregelen mee te nemen als alternatief voor 1e laagsmaatregelen. Met name de politieke volatiliteit op lokaal niveau is een barrière voor het waterschap om zich afhankelijk te maken van de medewerking van de gemeente. Wie garandeert dat elementen uit het pakket maatregelen over 10 jaar nog steeds functioneren?

Het is erg lastig om te spelen met financiering. Het reserveren van uitgespaarde middelen voor een dijkversterking, daar adaptieve maatregelen mee financieren en dit later aanwenden voor een nieuwe dijk, is binnen het huidige spelregelkader ingewikkeld te realiseren. Omdat de tijdspaden voor de verschillende ruimtelijke elementen verschilt, moet er soms iets voorgefinancierd worden, maar ook daar is moeilijk ruimte voor te organiseren. Het werken met een integraal gebiedsfonds zou een oplossing kunnen bieden.

Het issue van timing is cruciaal. De dijkversterking op de Kop van 't Land was op een gegeven moment onomkeerbaar en werd gestart zodat deze niet meer direct als deltadijk kon worden uitgevoerd (terwijl de benodigde middelen er wel waren).

Meerlaagsveiligheid vraagt van de waterbeheerder de bereidheid om over de grenzen van sectoren samen te werken. Daarbij moet de nodige angst worden overwonnen. In het synchroniseren van investeringsagenda's liggen grote kansen om te komen tot efficiencyvoordelen. Binnen de gemeente wordt er zwaar ingezet op integrale beheer- en onderhoudprogramma's. Maar dit zou ook tussen overheden veel beter kunnen worden ontwikkeld.

Eemsdelta

In de Eemsdelta is sprake van een afgekeurd dijktracé, dit is een uitdaging met de toenemende waterstanden Eems-Dollard in het achterhoofd. Bij een eventuele doorbraak komt een groot gebied onder water (tot en met stad Groningen). Dit is tevens een gebied met veel vitale infra (gaswinning) Dit is een reden om uitgebreider naar kustverdeding te kijken en mogelijkheden voor meerlaagsveiligheid. Om deze reden is meerlaagsveiligheid een onderdeel geweest van de proeftuin Eemsdelta. Hierbij is aandacht besteed aan preventie (versterken van de primaire kering), ruimtelijke ordening (aanleggen van een secundaire kering rond Groningen, omkaden van vitale functie zoals gasinstallatie) en calamiteitenbestrijding (versterken kade ten noorden van Eemskanaal met verkeersweg, en het gebruik van oude wierden en nieuwe voorzieningen /vluchtplekken indien evacuatie niet mogelijk is bij storm). In het vervolg van de Eemsdelta wordt vooral ingezet op de eerste laag en ligt er een focus op de gasinfrastructuur en productie.

Inzichten

Een mogelijke Slimme Combinatie richt zich op een multifunctionele inrichting van de dijk en het verbeteren van zowel de gasinfrastructuur als de kennis en informatie over de ketenafhankelijkheid. Samenwerkingsverbanden met Economische Zaken en de gassector worden gestart om te onderzoeken waar de grootste kansen liggen. Mogelijk ontstaan hier nieuwe Slimme Combinaties uit. Het beschikken over meer informatie is nodig om een goede veiligheidsstrategie voor de Eemsdelta te kunnen bepalen. Allereerst wordt gekeken naar de primaire veiligheid en schade vanuit het watersysteem, om de gasinfra te beschermen zou gekozen kunnen worden voor een nieuwe norm voor de primaire keringen. De vraag is of dit een robuuste oplossing is op de lange termijn. Aangegeven wordt dat er onzekerheid bestaat over hoelang de gasvelden nog zullen bestaan en in hoeverre doorgedaan moet worden met het investeren in de eerste laag. De vraag rijst of men niet beter in het regionale systeem moet gaan investeren om de gasvelden te beschermen, aangezien hier zowel grote nationale als internationale belangen spelen, en de kans op een overstroming vanuit het regionale systeem veel groter is dan vanuit het primaire systeem. Mogelijkheden om kwetsbare infrastructuur afzonderlijk te beschermen worden in expertsessies onderzocht. Inmiddels is gebleken dat de keten te omvangrijk is om in de tweede laag bescherming te vinden. De eerste laag wordt met aandacht voor regionale keringen breed aangevlogen. Gesteld wordt dat het regionale systeem een regionale aangelegenheid is, waarbij mogelijk een belang bestaat om dit op nationaal niveau te adresseren.

Financiering

Om de Slimme Combinatie mogelijk te maken, gericht op compartimentering om vitale infrastructuur veilig te stellen is het nodig om de regionale keringen erbij te betrekken. Bij deze verbinding wordt een link gelegd tussen het nationale programma en het regionale. Aangegeven wordt dat men dan ook te maken krijgt met twee aparte financieringsstromen. Om dit te realiseren moeten nog institutionele bruggen worden geslagen. De bereidheid bestaat om naar het meerlaagsveiligheidsconcept te kijken, daarnaast bestaat wel de wens om waterveiligheid in de eerste laag te regelen. Het lastige hierbij is, is dat regionale keringen voor een regio ook onder de eerste laag vallen en zichzelf niet als tweede laag zien. Met de sector zoals Gasunie en NAM is naar mogelijkheden in het regionaal systeem gekeken om tot een juiste normering te komen. De norm zou voor enkele regionale keringen sterk verhoogd moeten worden om het economische belang volledig te beschermen. Het meenemen van dit type schade bij regionale keringen is echter geen standaard procedure.

Het economisch belang van een bedrijf is anders dan dat van de regio. Aangegeven wordt dat hier een gat in zit welke moet worden overbrugd omdat de sector gezamenlijk een nationaal en internationaal belang heeft. Tussen publieke en private goederen zit een verschil in de mate waarin zij zijn beveiligd om na een calamiteit door te kunnen functioneren en hoeveel schade zij hierbij oplopen.

Voor de financiering van de brede eerste laag wordt het lastig geacht dat de kosten- en batenanalyse sterk vanuit de bescherming voor hoogwater is gericht. De baten en belangen voor andere functies zijn moeilijk mee te rekenen. Voor de financiering van een stukje primaire kering als secundaire kering moet een combinatie gemaakt worden. Wanneer dit niet gebeurt, zou alles volledig neerkomen op financiering vanuit de regio, terwijl je een nationaal belang aanvullend beschermd. Gezamenlijk moeten een aantal gebieden worden gedefinieerd in het Deltaprogramma en moet worden bepaald op welke manier zij het nationaal belang dienen. Hierna kunnen deze bijvoorbeeld worden opgenomen in het nationaal waterplan om deze vervolgens te financieren vanuit het Deltafonds.

Besluitvorming en procedure

Aangegeven wordt dat een regiospecifieke aanpak nodig is voor het stimuleren van Slimme Combinaties, generiek valt dit niet vast te stellen. Daarnaast worden de mogelijkheden voor Slimme Combinaties dus situationeel, maar ook schaars gezien. Aangeraden wordt om de gebieden waar dit eventueel zou kunnen nu in beeld te brengen. Als de Slimme Combinaties nu niet in beeld komen, dan is het betwistbaar of je hier in de toekomst sterker op moet inzetten. Het is raadzaam om op voorhand financieringsstructuren te bekijken: in hoeverre zijn zij sectoraal geregeld en mogen zij ook een ander doel dan waterveiligheid dienen. Genoemde barrières om slimme combinaties daadwerkelijk mogelijk te maken die hierbij worden genoemd zijn sectorale middelen, zoals de werkwijze van het nHWBP. De wijze waarop de overheid Slimme Combinaties zou kunnen faciliteren is door na te denken welke belangen worden beschermd. Er moet niet zozeer vanuit de eigen taakopvatting worden gekeken, maar naar een gebied en wat daar aan functies zitten. Vanuit de eigen rol als provincie krijgt dit invulling door regio's te stimuleren om zich meer verantwoordelijk te voelen voor het nationaal belang, omdat dit uitwerking krijgt in Den Haag.

Wat belangrijk is niet alleen bij meerlaagsveiligheid, maar ook in het geval van het opstellen van een integrale veiligheidsstrategie (gericht op de afdeling water in brede zin: ook bescherming van vitale infrastructuur tegen water) voor een regio is dat gezorgd moet worden dat alle partijen er aan meedoen. Dat er inderdaad vanuit het Rijk en regio gezamenlijk een strategie wordt opgesteld en denk hierbij niet alleen aan die Slimme Combinaties, maar ook aan waterrobuust bouwen en het beschermen van vitale en kwetsbare objecten.

Borging

De (mentale) scheiding tussen het primair systeem en het regionale systeem wordt nog als redelijk hardnekkig ervaren. De wijze hoe dit wordt opgepakt hangt grotendeels af van de financiering die hiervoor mogelijk is en de constructie die hiervoor wordt bedacht. Qua borging is het zinvol kansrijke aangrijpingspunten op te nemen in het Deltaprogramma, want vanuit de deelnemers die hierin betrokken zijn wordt er gezamenlijk aan gewerkt.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Voor sommige Slimme Combinaties is het op dit moment nog niet opportuun of mogelijk om ze te realiseren. Om dit in de toekomst wel mogelijk te maken is het van belang dat het onderwerp, wanneer zij een nationaal belang dient, goed in het Deltaprogramma wordt opgenomen.

Om het realiseren van Slimme Combinaties te vergemakkelijken is het nodig om een bepaalde rolverdeling af te spreken en verantwoordelijkheden te beleggen. Aangegeven wordt dat hierin op de lange termijn geen strakke coördinatie wordt verwacht. Per provincie wordt dit in meerdere of mindere mate opgepakt. Officieel is de coördinatie niet bij een partij belegd en komt dit meer naar voren in het Deltaprogramma. Gesteld wordt dat dit eigenlijk wel iets is dat zonder het Deltaprogramma niet gebeurd zou zijn. Voorgesteld wordt om de organisatiestructuur van het Deltaprogramma nog enige tijd in stand te houden om het waterveiligheidsbeleid gefaseerd nationaal en regionaal te kunnen implementeren. Begin met de uitkomsten uit het nationaal waterplan vanuit het Deltaprogramma en de regionale

adviezen die daaruit voortkomen, te beleggen bij de verschillende organisaties die erbij betrokken zijn. Dit moet vervolgens doorwerken in provinciale omgevingsplannen, waterbeheerplannen, waterschappen et cetera.

Wanneer de plannen regionaal zijn doorgewerkt dient hier coördinatie op gevoerd te worden, zinvol is het om dit door de regio of de provincie op te pakken vanwege de afweging van functies en ruimtelijke invulling van de gebieden. Dit zou wel vanuit de ruimtelijke hoek ingestoken moeten worden in plaats van de waterveiligheidshoek om een te sectorale benadering te voorkomen.

IJssel-Vechtdelta

De pilot IJVD is een van de meest aansprekende pilots. Voor de polder Mastenbroek ligt bijvoorbeeld een voorstel voor om daadwerkelijk een pakket maatregelen uit de 1e, 2e en 3e laag te gaan toepassen en daarmee een ingewikkelde versterking van de historische dijk langs het Zwartewater mogelijk te voorkomen. Risicogestuurde, gedifferentieerde dijkversterking is een belangrijke component daarin. Een aan te leggen geluidswal zou een gevolgbeperkende functie moeten krijgen. In laag drie worden vluchtroutes gecreëerd. Er zijn een aantal mooie meekoppelkansen vanwege lopende ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Deze werkwijze zorgt ervoor dat met betrokken regionale partijen wordt gezocht naar het maatschappelijk optimum voor het realiseren van de opgave van waterveiligheid. In meerdere dijkringen wordt dit in de IJssel-Vechtdelta opgepakt middels het opstellen van integrale dijkringstrategieën.

Inzichten

Meekoppelkansen in de ruimtelijke ordening doen zich soms verspreid in de tijd voor. Maar pas als alle bouwstenen zijn gerealiseerd, wordt voldaan aan de norm. Het is van belang dat die tijd dan wel beschikbaar is en financieringsmomenten op elkaar af te stemmen. Gelet op het feit dat de nieuwe norm pas in 2050 hoeft te zijn gerealiseerd, lijkt die tijd ook beschikbaar. Andersom geldt dat er al wel voorinvesteringen moeten worden gedaan omdat anders meekoppelkansen verloren gaan. Om dat te durven is onderling vertrouwen en bestuurlijk leiderschap nodig.

Het ontwikkelen van een integrale dijkringstrategie is technisch complex wat ook leidt tot een bestuurlijk proces dat de nodige inspanning vraagt en ook tijd vergt. Gepleit wordt om rekening te houden met dit gegeven bij de prioritering vanuit het HWBP en de regio ook tijd te geven haar plannen uit te werken. Juist als er gezamenlijk inzicht ontstaat in de mogelijkheden kan er ook gezamenlijk enthousiasme ontstaan waarbij bestuurders ook gaan nadenken over wat zij kunnen bijdragen aan een integrale dijkringstrategie die daadwerkelijk bijdraagt aan risicoreductie.

Het is van belang dat de integrale dijkringstrategie door alle betrokken besturen (voor wat betreft de onderdelen die hen aangaan) wordt vastgesteld en wordt verankerd in plannen en uitvoering. Er is dus niet alleen een gezamenlijke vaststelling (bijv. bestuursovereenkomst) nodig, maar ook doorwerking op alle niveaus.

De geluidswal die een gevolgbeperkende functie moet krijgen, zou als zodanig bestemd kunnen worden in het bestemmingsplan. De gemeente is bereid het beheer en onderhoud te verzorgen. Er zit wel een spanning tussen enerzijds de wens om de status als kering voldoende te borgen, en anderzijds ook voldoende ruimte te bieden voor maatwerk in het beheer en onderhoud.

Er kan verschil bestaan tussen het regionale ambitieniveau ten aanzien van de gewenste basisveiligheid (met daarbij meer accent op slachtofferrisico of economische schade) en de norm zoals die door het rijk vastgesteld wordt. Slimme combinaties worden ontworpen vanuit een bepaald perspectief, maar het is cruciaal dat uitgegaan wordt vanuit dezelfde norm en ambitie.

Meerlaagsveiligheid vraagt om regionaal maatwerk. Het daadwerkelijk incorporeren van het denken in slimme combinaties heeft tijd nodig en goede praktijkvoorbeelden. Er is een zekere overgangperiode nodig om te kunnen experimenteren, alvorens alles juridisch en procedureel verankerd kan worden.

Krimpenerwaard

Voor de Krimpenerwaard is onderzocht in hoeverre een slimme combinatie soelaas kan bieden. Daarbij vroegen diverse elementen de aandacht:

- Het aanbrengen van een compartimenteringsdijk dwars door de Krimpenerwaard (tussen het meer stedelijke en het meer landelijke deel);
- Het realiseren van een nooduitlaat in de Lekdijk om uitstroom van water te vergemakkelijken na een overstroming;
- Het realiseren van een shelter bij Lekkerkerk
- Het aanbrengen van een Deltadijk tussen Krimpen aan den IJssel en Lekkerkerk;
- Het extra ontzien van de Lek en het effect daarvan op het risico.

Inzichten

De verkenning ten aanzien van de Krimpenerwaard was op het moment van het interview nog in de afrondende fase. Voor de diverse governance-vragen was toen nog weinig aandacht geweest. Wel zijn een aantal observaties gegeven die relevant zijn.

Allereerst de betrokkenheid van de veiligheidsregio's. Het is lastig gebleken om met de veiligheidsregio daadwerkelijk gezamenlijk tot een verkenning te komen waarbij ook expliciet wordt wat de bijdrage van de veiligheidsregio aan meerlaagsveiligheid is en hoe zij deze kan garanderen. De relatie richting de lokale overheden is ook lastig te organiseren. De uitgevoerde verkenning is vooral door het Deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden uitgevoerd en is vooral technisch-inhoudelijk van aard. Het gesprek met de diverse lokale overheden is niet heel intensief gevoerd, omdat het onderzoek naar kosteneffectiviteit in dat stadium voorop stond. Dat leidt ertoe dat de verkenning ook niet zwaar leunt op de ruimtelijke agenda's van de Krimpenerwaard zelf.

Het aanleggen van een compartimenteringsdijk is ook een lastige vanuit het perspectief van solidariteit. Er ontstaat immers een kleine badkuip. Ook in deze casus wordt de vrees geuit dat dit moeilijk is uit te leggen aan bewoners.

De diverse varianten zijn allemaal doorgerekend op hun kosteneffectiviteit. Daaruit bleek dat geen van de varianten soelaas boden. Alleen een Deltadijk zou met geringe meerkosten, en alleen in combinatie met een al lopende of geplande dijkversterking, leiden tot een significant effect. Hierbij spelen twee problemen. Er loopt reeds een dijkversterkingstraject, wat nu niet meer kan worden stopgezet of veranderd. Daarnaast leidt de maatregel tot meerkosten (zij het in geringe mate) en het Hoogheemraadschap aarzelt om een precedent te scheppen. Er is geen financieringsstructuur voor beschikbaar (het nHWBP financiert tot nu toe alleen 'afgekeurde dijken').

Tot slot roept meerlaagsveiligheid vraagstukken op rondom solidariteit omdat een onderzochte variant (compartimentering) ertoe leidt dat het risico in het westelijk deel groter wordt, ten gunste van het oostelijk deel. Dat is iets wat buitengewoon lastig wordt gevonden om te communiceren. Er zijn twee scenario's: dijkdoorbraak oostelijk van Krimpen aan den IJssel (met een compartimenteringsdijk blijft Krimpen dan droog), maar bij een doorbraak bij Krimpen nemen de risico's in dit badkuipje navenant toe. De aanleg van de dijk bleek echter in kosten toch al niet in verhouding tot de mogelijke schade en slachtofferreductie. Samenvattend is het niet gekomen tot een nadere beschouwing op governance-aspecten in het gebied omdat de geïnventariseerde maatregelen in alle gevallen op kosten-effectiviteit afvielen.

Land van Maas en Waal

Bij veel mensen bestaat het beeld van een dijkkring als 'de badkuip', ondanks dat dit voor veel van de gebieden binnen een dijkkring niet opgaat, is het land van Maas en Waal hiervan wel een duidelijk voorbeeld. Dit gebied grenst aan de noordzijde aan de Waal en aan de onderkant van de dijkkring aan de Maas. Doordat het Land van Maas en Waal een hellend landoppervlak heeft in het westen kan bij een doorbraak vanuit de Waal een cascade effect optreden waardoor er water vanuit de hoger gelegen Waal via een doorbraak van de Maasdijk in de Maas stroomt. Gemeente West Maas en Waal werkt aan een visie voor leefbaarheid in de kernen. Hierbij is in het kader van de pilot/proeftuin een analyse gemaakt van het gebied en zijn mogelijkheden voor Slimme Combinaties verkend. De conclusie hieruit was dat het investeren in preventie, de risico's van slachtoffers en schade het meest reduceert. Andere maatregelen – zoals de A50 als compartimenteringsdijk - worden bij combinatie met andere investeringen, zoals wegonderhoud van de A50, pas kosteneffectief. Daarnaast bleek het belangrijk om het handelingsperspectief van de mensen te vergroten, zodat de evacuatie zo klein mogelijk blijft. Een voorbeeld is het bouwen van het nieuwe dorpshuis aan de dijk – zodat het ook als vluchtplaats kan dienen. Verticaal evacueren blijkt zeer lastig vanwege de relatief lage bebouwing in relatie tot de hoogte van de dijk.

Inzichten

Zoals beschreven blijkt uit de pilot dat dijkversterking de meest kosteneffectieve oplossing in het gebied is. Aangegeven wordt dat gemeente West Maas en Waal op de lange termijn vanwege systeemwerking te maken heeft met het beleid en ontwikkelingen vanuit omringende instituties. Wanneer Den Bosch in de toekomst beleidsmatig in wil zetten op ruimtelijke maatregelen is het niet zinvol voor de gemeente om aan dijkverhoging vast te blijven houden, vanwege de onderlinge verwevenheden van het gebied. Daarbij wordt aangegeven dat het oneindig blijven verhogen van de dijk geen toekomst robuuste en haalbare optie is. Gesteld wordt dat bij het blijven verhogen van de dijk wordt uitgegaan van de aanpak van symptomen in plaats van de oorzaak. Wanneer een steeds hoger wordende dijk doorbreekt ontstaat er evenveel schade. De filosofie achter de Ruimte voor de Rivier aanpak gaat uit van een lager waterpeil. Het is zinvol om de leermomenten in acht te nemen die bij deze projecten hebben gespeeld. Een dergelijke transitie om de nadruk op de dijk te verleggen naar het gebied staat vaak op gespannen voet met de focus vanuit het waterschap.

Besluitvorming en borging

Een Slimme Combinatie bestaat er op het moment in het gebied zoals beschreven dus niet. Wel vindt er binnen de organisatie een synchronisatie plaats door waterveiligheid beleidsmatig te koppelen aan ruimtelijke ontwikkeling, om beleid hiervoor op de lange termijn te kunnen borgen. De gemeente heeft deze koppeling intern geïnstitutionaliseerd door hier een waterambtenaar voor aan te stellen. Deze beleidsambtenaar houdt zich bezig met het binnendijks water en ontfermt zich over de watertoetsen. Aangegeven wordt dat het voor de gemeente een natuurlijk proces is geweest aangezien water hier sturend is voor mogelijkheden in ruimtelijke ontwikkeling. De tijdshorizon voor projecten die worden uitgevoerd en hier worden ondergebracht is vier tot zeven jaar. De langere termijn is hier nog niet in opgenomen, deze komt meer tot uiting in de filosofie en benadering van de afdeling R&O. Daarnaast klinkt de verbinding door in structuurvisies en bestemmingsplannen waar hier nader invulling aan wordt gegeven. In elk bestemmingsplan dat wordt gemaakt is een waterparagraaf opgenomen welke is opgesteld in samenspraak met de kernwaarden vanuit de taakstelling van het waterschap (zoals grondwater, dijken, bescherming van de dijken en de waterkeringen).

In relatie tot de waterbeheerder wordt naast de technische invalshoek gepleit voor een ruimere blik. Vanuit padafhankelijkheid: het beschermen en verstevigen van de dijken, wordt direct naar een invulling vanuit de eerste laag gekeken. Er is nog te beperkt gekeken naar

Ruimte voor de Rivier maatregelen en naar dijkversterking in relatie tot meerlaagsveiligheid. Het zien van een vraagstuk als een louter technisch-inhoudelijke opgave geeft implicaties voor de afweging en ruimte van belangen die aan anderen geboden wordt. Het kan hierbij lastig zijn om meerdere actoren met bijbehorende belangen in een project als zodanig te erkennen wanneer de framing van het vraagstuk vrij eng is. Onder andere in het kader van meerlaagsveiligheid en het verbreden van besluitvorming, om recht te doen aan de belangen van andere actoren wordt gedacht aan het onderbrengen van waterschappen binnen de provincies. De waterveiligheid zou hier ook op de lange termijn geborgd blijven vanwege haar sterke belangen. Een betere koppeling wordt met deze synchronisatie beoogd.

Met het oog op besluitvorming binnen Slimme Combinaties wordt ten slotte het leggen van verbindingen tussen verschillende afdelingen om de verbreding binnen de analyse op te zoeken genoemd. Daarnaast moet aandacht blijven bestaan voor het vasthouden van energie onder de betrokkenen gedurende het proces. Dit houdt zich niet vanzelf in stand. Hier dient sturing op gegeven te worden door voorbeelden aan te halen zoals de krimp dossiers. Andere vormen zijn het houden van ateliers en gezamenlijke overleggen met gemeenten en provincie.

Financiering

Om Slimme Combinaties in de tweede en derde laag mogelijk te maken, gericht op het verhogen van de grond naast de dijk om een dorps huis voor verticale evacuatie te kunnen realiseren, worden wijzigingen in ruimtelijke regelgeving en de bouwregelgeving verwacht. De meerkosten die hierbij verwacht worden komen voor de rekening van het rijk wanneer het valt onder het basisveiligheidsniveau. Wanneer deze veiligheidsmaatregelen additioneel worden getroffen, zijn zij 'extra' en dienen zij voor rekening van de burger te komen. Ervaren wordt dat de bereidwilligheid en water awareness onder burgers om hier stakeholder van te zijn aanwezig is.

Financiering wordt in dit vraagstuk in het algemeen als lastig ervaren. Subsidiering voor maatregelen kan leiden tot een grotere afhankelijkheid en perverse effecten wanneer in de uitvraag criteria worden beschreven waarop subsidie verleend wordt. Hiermee wordt het risico gelopen dat wederom meer op de symptomen wordt gestuurd binnen een bepaald kader, dan op de onderliggende oorzaak en wordt ingeboet op de kwaliteit van wat er wordt aangeboden.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Wat betreft de zelfredzaamheid van burgers bestaat de ervaring van de evacuatie van 1995 in het gebied. Veel mensen verlieten het gebied vroegtijdig. Er zijn mensen die op het laatste moment het gebied verlaten als de noodzaak aanwezig is. Tot slot zijn er mensen die gewoon achterblijven en voor hun eigen veiligheid zorgen. In het gebied heeft dit niet tot problemen geleid. De bewoners waren zeer zelfredzaam. Zij zaten op dijkhoogte, de kroeg was open (deze zat ook aan de dijk). Er was een winkelwagen vol met goederen en de beschikking over een bootje. Wel ging het hier over een relatief kleine groep mensen van ongeveer 18.000/30.000 inwoners.

Om de verantwoordelijkheden en rollen binnen het meerlaagsveiligheidsproces goed te kunnen beleggen wordt het MIRT spelregelkader voorgesteld en het proces wat hier achter zit. Het beeld bestaat dat het spelregelkader verschillende belanghebbenden bij elkaar kan brengen en hun belangen kan stroomlijnen. Daarnaast is het een concrete aanpak waarbij voor bepaalde projecten geld wordt vrijgemaakt op een overzichtelijke tijdshorizon. Wanneer hier water aan gekoppeld wordt bestaat het idee dat dit onderwerp beleidsmatig op de agenda blijft en er hierdoor ook geld beschikbaar komt.

Een vereiste om meerlaagsveiligheid te kunnen realiseren is een duidelijk belegging van bevoegdheden onder actoren. Daarnaast dient de politiek hierachter te staan. Middels het MIRT spelregelkader wordt verwacht dat dit hier inherent aan is. Een belangrijke notie is dat

het spelregelkader op regionaal niveau toegepast zou moeten worden. De inzet van MIRT op rijksniveau wordt gezien als een ongepast schaalniveau. Ervaren wordt dat waterveiligheid het beste op provincieniveau geregeld dient te worden.

Het beeld bestaat dat het hele meerlaagsveiligheidsconcept nog een beetje ongrijpbaar en complex blijft en vooral over gevolgenbeperkingen gaat. Gesteld wordt dat meerlaagsveiligheid hoogwaterveiligheid, waterveiligheid en de sterkte van waterkeringen betreft verbonden met R&O en evacuatie. Aangegeven wordt dat dit eigenlijk hele andere belangenafwegingen zijn die als eenzelfde begrip worden neergezet. Vereisten om meerlaagsveiligheid te realiseren houdt hierdoor in dat meerlaagsveiligheid zich meer moet ontwikkelen middels proeftuinen. Op het gebied van normering zal dit nog nadere uitwerking vragen aangezien het waterschap werkt met een resultaatsverplichting en de veiligheidsregio met een inspanningsverplichting. Handen en voeten wordt enigszins gegeven aan dit 'meten met twee maten' middels een basisveiligheidsniveau waaraan in ieder geval voldaan moet worden.

Marken

Op Marken zal in een pilot worden onderzocht in hoeverre een Slimme Combinatie een uitkomst kan bieden. Governance aspecten bij een maatregelenmix van de volgende maatregelen vragen de aandacht:

- Versobering van het huidige dijkontwerp. Dit houdt een minder omvangrijke versie van het originele vierkant versterken in.
- Lifecycle aanpak met adaptief onderhoud, bijvoorbeeld het eens per tien jaar versterken van zwakke plekken aan de dijk.
- Burgerinitiatief: zettingsluwe voordijk, ook wel bekend als het Marker Alternatief.
- Vaststellen van een plafondbedrag en aangeven wat normen zijn: op basis hiervan een vrije opdracht.
- Onduidelijkheid bestaat over de kansrijkheid van maatregelen in de tweede laag, er zijn aanknopingspunten vanwege de historische terpen, maar er is geen urgentie tot grote ontwikkelingen in de ruimtelijke sfeer op Marken op de korte termijn. Respondenten geven mogelijkheden en interesse aan gericht op een compartimenteringsdijk en het ophogen van een mogelijke nieuwbouwlocatie.
- Kansrijke mogelijkheden in de derde laag zijn voornamelijk gericht op het aanspreken en vergroten van de zelfredzaamheid van burgers.

Draagvlak

De pilot op Marken moet nog van start gaan. Uitspraken over de governance van meerlaagsveiligheid kunnen hierdoor nog niet met zekerheid worden gedaan. Wel bestaan er onder de betrokkenen van de casus beelden en inzichten die hier worden gedeeld. Actoren geven aan niet negatief tegenover dijkversterking als eerste laagoplossing te staan. Wel geven zij aan dat dit een breed gedragen ontwerp dient te zijn en hiermee ten minste een aangepaste versie van het originele vierkant versterken moet zijn. Binnen de pilot worden zoals beschreven alternatieven in de eerste laag onderzocht in combinatie met maatregelen uit de overige lagen. Om genoeg vertrouwen en commitment onder actoren te vinden om de pilot aan te willen gaan is afgesproken dat de uitkomsten van de pilot niet bindend zijn. Wanneer de uitkomsten van de pilot niet wenselijk dan wel niet haalbaar zijn kan worden teruggevallen op de oorspronkelijke dijkversterkingsvariant.

Financiering

Omdat dijkversterking als reële terugvaloptie wordt gezien wil men dat financiering onder het HWBP-2 blijft bestaan. De gelden uit dit programma wil men reserveren voordat politiek besloten wordt dit anders te alloceren. Onduidelijkheden bestaan of hier maatregelen uit de tweede laag die een waterveiligheidsfunctie zullen vervullen mee bekostigd kunnen worden. Een zorg bestaat of het reserveren van een budget van een dergelijk uitvoeringsprogramma en het tijdelijk uitstellen van de taak van Rijkswaterstaat leidt tot precedentwerking. In dit verband wordt bijvoorbeeld de Markermeerdijk genoemd welke ook een omvangrijke dijkversterkingsopgave in het verschiet heeft liggen.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Een andere zorg bestaat met betrekking tot de verantwoordelijkheidsverdeling zowel in de huidige situatie als in de toekomst. De verantwoordelijkheid voor waterveiligheid en het beheer en onderhoud van de primaire kering op Marken ligt bij het Rijk en specifiek bij Rijkswaterstaat als beheerder. In goed overleg wordt de kering op den duur overgedragen aan het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK). Gesteld wordt dat er de afgelopen decennia weinig onderhoud aan de dijk is gepleegd. Verwacht wordt dat hier in fysieke maatregelen gedurende de periode van de pilot geen verandering in zal komen. Verschillende partijen vinden dit een onwenselijke situatie omdat de veiligheid van de burgers in de tussentijd onvoldoende geborgd is. In dit kader is door Rijkswaterstaat een tussentijds

calamiteitenplan opgesteld om de burger veilig te stellen. De financiering hiervoor staat onafhankelijk van een beschikbaar budget voor de pilot. HHNK levert in dit kader mensen (uren) voor deelname aan de werkgroep onderhoud, zij verhalen hiervoor geen kosten op Rijkswaterstaat. Op de lange termijn vindt er een transitie in verantwoordelijkheid plaats wanneer het beheer en onderhoud wordt overgedragen naar het HHNK. Een betrokkene van het waterschap geeft met het oog hierop aan dat gezocht moet worden naar een toekomst robuuste oplossing. Een verschil in definitie bestaat hierin dat Rijkswaterstaat een toekomst robuuste oplossing vond in het vierkant versterken. De dijkversterking zou voor 50 jaar uitkomst moeten bieden, HHNK acht deze oplossing echter niet toekomst robuust vanwege de zware en hoge versterking die op de veengrond drukt in relatie tot de zettingproblematiek. Goed overleg en afstemming over een haalbare en kosteneffectieve oplossing moet in de pilot gevonden worden.

Wettelijke borging

Binnen de pilot wordt specifiek naar Slimme Combinaties gekeken. Door het situationele karakter ervan en het draagvlak dat hiervoor nodig is, wordt voor het vastleggen van afspraken een bestuursakkoord voorgesteld. Respondenten vinden het zoals gezegd belangrijk dat het meerlaagsveiligheid een toekomst robuust beleid is, waardoor ook een lange termijn commitment in stand gehouden moet worden. Dit kan alleen wanneer het beleid en de te realiseren maatregelen breed gedragen worden. Samenwerking en het behartigen van ieders belangen worden als kernwaarden genoemd om tot meerwaarde en implementatie te komen. Verantwoordelijkheden moeten hierbij onder actoren niet anders belegd worden. Voorgesteld wordt om binnen het bestuursakkoord ook de economische acceptabele schadehoogte bij overstroming op te nemen.

Over het regelen van afspraken in de derde laag bestaat nog onduidelijkheid. Onzeker is of dit generiek dient te gebeuren middels een nationaal kader of lokaal via een bestuursovereenkomst. Een nationaal kader wordt verwacht omdat maatregelen in de huidige situatie met een ramp snel worden opgeschaald. Het is slim als daar een protocol voor komt evenals kaders, wanneer je hier niet voor kiest moet er per geval een bestuurlijke overeenkomst worden gesloten wat ook niet altijd gemakkelijk is.

Zuidwestelijke Delta (Hansweert)

In dit interview is zijdelings aandacht geweest voor de casus Hansweert. Geprobeerd is om meer generiek de lessen op te halen die zijn geleerd bij het nadenken over de nieuwe normering en de manier waarop 'het achterland' meespeelt in de veiligheidsproblematiek. Voor Hansweert geldt bijvoorbeeld dat het gebied bij een dijkdoorbraak snel en diep volloopt. Dit leidt tot een hoog slachtofferrisico. Dit noodzaakt in de nieuwe normeringsystematiek een hogere norm voor de dijk met als gevolg daarvan (wellicht) enorme investeringen in dijkversterking. Nagedacht is over mogelijkheden om het slachtofferrisico te verkleinen door de achterliggende voormalige zeeweringen (regionale compartimenteringskeringen) af te graven zodat het water sneller weg kan en door te investeren in de derde laag. Na afweging is gekozen voor lokale versterking van de dijk, omdat de regionale kering de autosnelweg A58 en de Vlaketunnel beschermt, vitale infrastructuur voor het evacueren van andere delen van Zeeland, zodat afgraven ervan geen optie is. Investeren in de derde laag betekent extra aandacht voor tijdige horizontale evacuatie. Doordat de voor evacuatie beschikbare tijd in de Delta heel kort is (storm op zee kan pas kort tevoren voorspeld worden met een zekerheid die tot evacuatie leidt) is verhogen van de evacuatiefractie bepaald niet realistisch geacht en is onverkort vast gehouden aan het uitgangspunt: 'preventie eerst'.

Inzichten

Er is vaak sprake van lange dijkeringen, terwijl het basisveiligheidsprobleem veelal lokaal is. De overstromingspatronen zijn vaak plaatselijk: de gebieden binnen een dijkring die overstromen hangen vaak samen met de breslocatie. Bij het maken van een slimme combinatie is altijd één van de ingrediënten: kan ik die dijkring niet opknippen? Het tweede ingrediënt betreft de bestaande ruimtelijke inrichting. Als op sommige locaties het lastig is om het basisveiligheidsniveau te halen, kan gekeken worden of de dijkring in specifieke (risicovolle)trajecten opgeknipt kan worden, of er nog oude (zee-)keringen of andere verhoogde elementen in het landschap zijn, die gebruikt kunnen worden in de bescherming of juist lokaal verwijderd zouden moeten worden om te voorkomen dat een specifieke locatie vol loopt als een badkuip.

Zodra dijkversterking ingrijpende ruimtelijke consequenties heeft, moet deze worden afgestemd met het Deltaprogramma (de regionale stuurgroepen). In het Deltaprogramma is de afspraak gemaakt om bij verbeteringsprojecten met een grote ruimtelijke impact binnen het DP na te gaan of er kansrijke alternatieven zijn. Daarbij gaat het om het ontdekken van kansen cq het zoeken naar synergie.

Het MIRT is een handige werkwijze om dit soort verkenningen uit te voeren. Het regelt twee zaken: een overeenkomst van alle betrokken partijen ten behoeve van de financiering en een vrij strak georganiseerd procedureel schema. Plus daarbij een bestuurlijke context waarin rijk en regio samenkomen.

De tijd die nodig is voor een verkenning kun je niet op de dag af afpassen. Soms duurt het langer omdat partijen niet willen. Partijen voelen zelf wel aan als een traject niets oplevert en zullen er dan zelf de stekker wel uit trekken. En soms is wat extra tijd gewoon nodig om het bestuurlijke gesprek goed te kunnen voeren. Uiteindelijk moet een proces natuurlijk wel beëindigd worden.

Bij het gebruik maken van compartimenteringskeringen spelen enkele lastige kwesties. Zoals de financiering. Deze keringen worden voor 100% betaald door het waterschap. Primaire keringen worden gezamenlijk gefinancierd door rijk en waterschappen. Ook de afweging is ingewikkeld: wegen de mindere kosten om de primaire kering op te knappen op tegen de meerkosten om de binnen gelegen kering op te knappen én tegen het frequenter overstromen van het tussengelegen gebied? Daarnaast groeit het inzicht dat het opknappen van die binnen gelegen keringen vaak lastig zal zijn (veel bebouwing, vaak wegen erop, bomen etc.) De standzekerheid én het beheer van deze keringen moet heel goed worden

geborgd, anders reken je jezelf rijk en kunnen de gevolgen van een overstroming veel groter zijn dan verwacht.

Met normdifferentiatie is lokaal maatwerk nodig, maar we ontdekken nog steeds nieuwe elementen van systeemwerking waarbij lokale oplossingen toch weer in een ander daglicht komen te staan. Structureel oog houden voor de systeemwerking is dus een must.