

# Samen werken aan Waterveiligheid 2030

Introductie van een 'schuifjespaneel'  
als hulpmiddel voor de dialoog



# Colofon

## Oktober 2013

Dit boekje is tot stand gekomen in het kader van de verkenning naar samenwerkingsvormen in waterveiligheid met als horizon 2020-2030, uitgevoerd op initiatief van het Programma Strategische Verkenningen Rijkswaterstaat. Het vormt de afsluiting van een traject met drie deelproducten:

1. *Water keren en combineren. Functie-combinaties bij waterkeringen*, i.s.m. AT Osborne en Deltares (januari 2013)
2. *Trends en scenario's voor samen werken aan waterveiligheid*, i.s.m. NC Advies (februari 2013)
3. *Slim samenwerken aan waterveiligheid*, i.s.m. Berenschot (april 2013)

Voor de verkenning is een klankbordcommissie gevormd bestaande uit vertegenwoordigers van twee waterschappen, de Unie van Waterschappen, het nieuwe Hoogwaterbeschermings-

programma (nHWBP), het Delta-programma, het Bestuursakkoord Water, Rijkswaterstaat Alliantie management en Rijkswaterstaat Programma Strategische Verkenningen.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Rik Jonker, projectleider van deze verkenning ([rik.jonker@rws.nl](mailto:rik.jonker@rws.nl)) of met Erna Ovaa, programmaleider Strategische Verkenningen Rijkswaterstaat ([erna.ovaa@rws.nl](mailto:erna.ovaa@rws.nl)).

**Redactie:** Rik Jonker, Erna Ovaa, Esther Schoenmakers en Janine Tiekstra

**Met dank aan de kritische meelezers:** Joop de Bijl, Harold van Waveren

**Illustraties:** Mrs Peacock graphic design

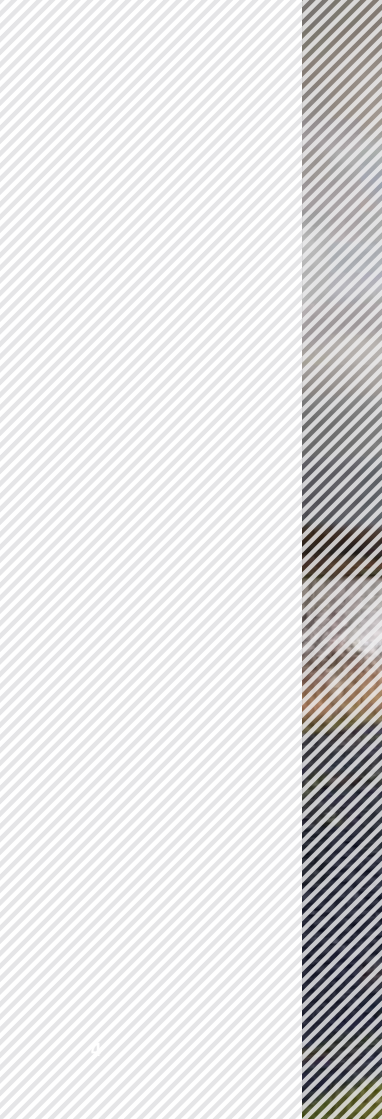
**Fotografie:** Frans Lemmens/Hollandse Hoogte (p.1), Siebe Swart/Hollandse Hoogte (p.14,20), Mischa Keijzer (p.32,44), Theo Bos (p.38), Ton Poortvliet (p.4,8), Tineke Dijkstra (p.11), Con Monnich (p.52), Deltaprogramma (p.26)

**Vormgeving en realisatie:** **gloed**communicatie, Nijmegen

**Druk:** Total Graphics, Oss

# Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Een 'schuifjespaneel' als hulpmiddel voor de dialoog	6
3.	Zes voorstelbare casus anno 2030: wat is hier nodig?	12
4.	De casus	13
4.1	Casus Terneuzen: herstel in eigen hand	14
4.2	Casus Rotterdam: waterbestendig wonen en werken	20
4.3	Casus Noord-Nederland: economie en veiligheid hebben elkaar nodig	26
4.4	Casus Rivierengebied: fraai samenspel van natuur, water en stedelijke ontwikkeling	32
4.5	Casus IJsselmeer en Markermeer: optimaal benutten van waterveiligheidstalent	38
4.6	Casus Maas: werken aan waterveiligheid kent geen grenzen	44
5.	Uitnodiging	50
	Literatuur	50





# 1. Inleiding

Afgelopen september, op Prinsjesdag 2013, verscheen het Deltaprogramma 2014. Hierin staat een aantal concept-deltabeslissingen die in de loop van 2014 worden uitgewerkt en dan aan de politiek worden voorgelegd. De beslissingen gaan onder meer over een nieuwe normering op basis van risicobenadering en over manieren om de ruimtelijke inrichting van Nederland méér waterrobuust te maken. Concepten als meerlaagsveiligheid en adaptief deltamanagement vragen om nieuwe afwegingen in ruimte en tijd. De verwachting is dat de waterschappen, Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en marktpartijen voor grote nieuwe opgaven komen te staan. En dat zij elkaar bij de realisatie daarvan nog meer dan voorheen nodig zullen hebben.

Voor de uitvoering van de deltabeslissingen moeten de komende jaren de nodige financiële middelen gevonden worden. Tegelijkertijd is er sprake van een voort-

durende spanning op de budgetten; zeker in deze tijd van recessie. Nog een reden voor overheden om elkaar steeds vaker op te zoeken. Door over de eigen beheergrenzen en organisatiegrenzen heen te werken, kan efficiëntiewinst geboekt worden. Dit kan bijvoorbeeld gestalte krijgen in de uitvoering van maatregelen voor of met elkaar, in gezamenlijke inkoop, maar ook in het delen van schaarse experts zoals projectmanagers waterveiligheid.

In dit handzame boekje introduceren wij een *tool* die kan helpen bij de dialoog over samenwerking bij concrete opgaven: het 'schuifjespaneel'. Betrokken partijen kunnen aan de hand van de schuifjes verschillende mogelijkheden voor de inrichting van de samenwerking bespreken en zo tot keuzes komen. De methode is geen wondermiddel; samen werken is ook gewoon hard werken. Maar wij hopen dat dit boekje een nuttige rol kan vervullen in het overleg. Graag horen wij over uw ervaringen.

## 2. Een ‘schuifjespaneel’ als hulpmiddel voor de dialoog

Het borgen van waterveiligheid is een complexe opgave. De fysieke opgave raakt aan allerlei belangen en is vaak verweven met andere ruimtelijke opgaven. Niet zelden moet hierbij rekening worden gehouden met de samenhang van maatregelen in bovenstroomse en benedenstroomse gebieden. Soms kan door de combinatie met andere functies op een kosteneffectieve manier waarde worden toegevoegd aan een gebied. In andere gevallen komt de waterveiligheidsopgave bovenop de bestaande gebiedsproblematiek. De mate waarin en de wijze waarop waterveiligheid in samenwerking met anderen moet worden gerealiseerd, kan daarom van project tot project verschillen. Over één aspect zijn alle betrokkenen bij waterveiligheid het echter eens: de fysieke opgave is leidend.

### Fysieke opgave leidend

Om deze reden staat de fysieke opgave bovenaan vermeld in het ontwikkelde schuifjespaneel<sup>1</sup> (zie afbeelding). Met name twee aspecten zijn hierbij van belang: ① de schaal van de fysieke opgave en ② de ruimtelijke complexiteit. De bespreking van deze twee aspecten tussen betrokken partijen geeft de eerste ordening en legt de basis voor een gemeenschappelijke probleemdefinitie.

### Schaal

Het optimale geografische schaalniveau voor samenwerking kan per fysieke (waterveiligheids)opgave verschillen. Daarmee verschilt ook het aantal partijen waarmee wordt samengewerkt. Mogelijke schaalniveaus zijn: (deel)stroomgebieden, dijkkringen, regio's, gemeenten, wijken en dijkvakken.

### Ruimtelijke complexiteit

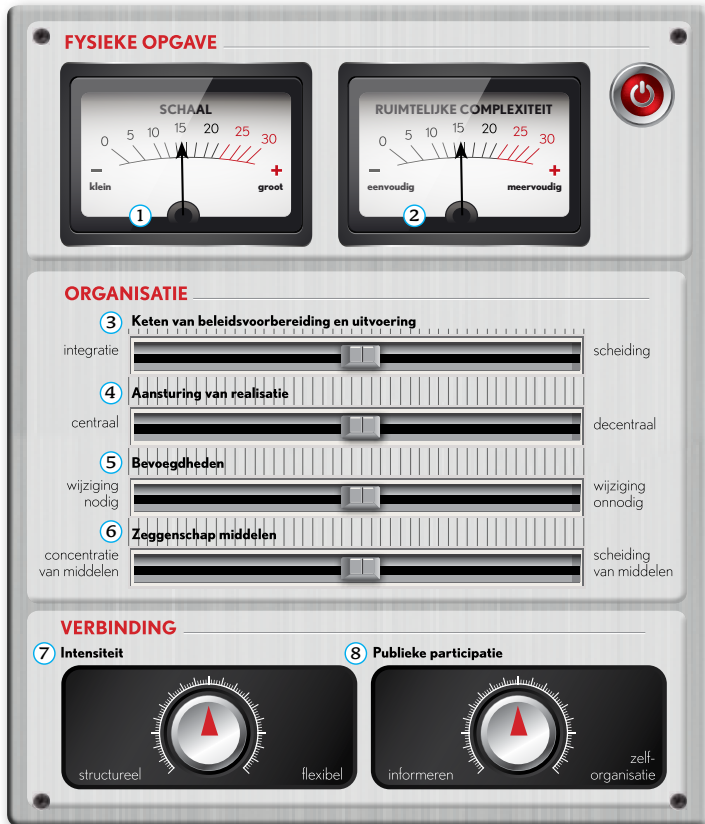
Bij ruimtelijke complexiteit gaat het om de vraag of waterveiligheid het enige probleem is of dat er sprake is van meer-voudige problematiek in het gebied. Interfereert de uitvoering van waterveiligheidsmaatregelen met andere ruimtelijke opgaven? Kan functiecombinatie hier meerwaarde opleveren of is een breder gebiedsproces nodig?

### Inkleuren van de samenwerking

Na het overzien van de fysieke kenmerken van de opgave is het tijd om vier organisatieaspecten de revue te laten passeren: ③ de momenten van samenwerking in de keten van beleid en uitvoering, ④ de aansturing van de realisatie, ⑤ de eventueel noodzakelijke wijziging in bevoegdheden en ⑥ de zeggenschap over de middelen.

1) De basis voor deze methodiek is gelegd door bureau Berenschot en beschreven in het rapport 'Slim samenwerken aan waterveiligheid', april 2013 (zie ook het colofon)





Op basis van deze (organisatie)aspecten kan worden 'ingekleurd' hoe je samen slim organiseert. Door middel van de schuifjes kan ieder voor zich benoemen hoe de opgave zich verhoudt tot de twee uitersten op de schaal.

### Mate van ketenintegratie

De wens tot samenwerking en de gekozen vorm hiervoor kan per fase in de keten van beleid en uitvoering verschillen. In het paneel worden de extremen aangegeven. Worden beleidsvoorbereiding, planvorming, uitvoering, evaluatie en beheer door één organisatie opgepakt? In dat geval spreken we van volledige ketenintegratie. Vinden de verschillende (sub)stappen juist gescheiden plaats in verschillende organisaties, dan spreken we van volledige scheiding. Daartussen zijn verschillende gradaties mogelijk van samenwerking op onderdelen van de beleidscyclus. In de praktijk worden bij waterveiligheidsprojecten beleid en uitvoering vaak gesplitst. Ook aanleg en onderhoud zijn vaak gescheiden van elkaar.

### **Aansturing van de realisatie**

Hoe kijken betrokken partijen aan tegen sturing, toezicht en controle bij de realisatie van de waterveiligheidsmaatregelen? Of, meer specifiek: hoe moet de regie (overzichts niveau) en de aansturing van de praktische uitvoering (projectniveau) eruit zien? De regie kan zowel centraal als decentraal geregeld worden, hetzelfde geldt voor de uitvoering. Een combinatie is ook mogelijk: van centrale regie (afstemming en programmering) en decentrale uitvoering, tot decentrale regie (opdrachtgeversrol) en centrale uitvoering (opdrachtnemersrol). Tevens kan hierbij besproken worden of de aanbesteding aan marktpartijen meer of minder centraal georganiseerd moet worden.

### **Bevoegdheden**

Bij dit aspect gaat het in de eerste plaats om de vraag in hoeverre er een formele wijziging in wet- en regelgeving nodig is om de nieuwe samenwerkingsvorm in te richten. Bij informele samenwerkings-







vormen zijn die wijzigingen niet nodig, maar kan het wel verstandig zijn om afspraken vast te leggen in een convenant of overeenkomst. Als niet anders is vastgelegd, hebben de partners in formele zin alleen een verantwoordingsrelatie richting de eigen bestuurders.

### **Zeggenschap over middelen**

De vraag die bij dit schuifje op het paneel centraal staat is: worden de middelen door de samenwerkende partijen bijeengelegd (concentratie van middelen) of financieren de deelnemers ieder voor zich de eigen maatregelen? Deze beslissing hangt ten dele samen met het aspect van wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een belangrijke vraag is of onderdelen van het project die de samenhang moeten borgen, financieel voldoende gedekt zijn.

### **Kracht van verbinding**

De twee laatste elementen op het paneel hebben betrekking op de mate van verbinding die de samenwerkende organisa-

ties voor de duur van het project willen aangaan. Het gaat hierbij enerzijds om ⑦ de intensiteit van de onderlinge samenwerking en anderzijds om ⑧ de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in het gebied.

### **Intensiteit**

Onder intensiteit wordt verstaan: de mate van contact en continuïteit in de samenwerking. Voor sommige (onderdelen van de) opgaven biedt het meerwaarde om een structurele samenwerking op te zetten. Bijvoorbeeld omdat partijen ook op de lange termijn onderling van elkaar afhankelijk zijn. Of omdat zij van elkaar willen leren. In andere gevallen (of met andere partijen) kan de samenwerking beter situationeel worden ingestoken, afhankelijk van het onderwerp dat zich voordoet en de context waarin de waterveiligheidsmaatregel gerealiseerd moet worden. Ter illustratie: het afstemmen van natuur- en waterveiligheidsmaatregelen in de rivierbedding vraagt een

min of meer permanente samenwerking tussen de waterbeheerder en de natuurbeheerders. Maar het verkennen van nieuwe functiecombinaties kan waarschijnlijk beter in (tijdelijke) allianties georganiseerd worden. Allianties, waarin verschillende partijen in een gebied samen een oplossing zoeken.

### **Publieke participatie**

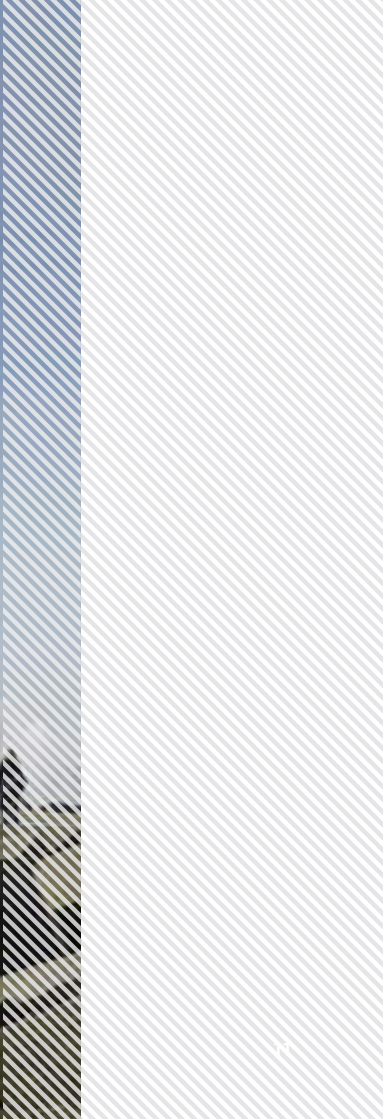
Vrijwel alle waterveiligheidsmaatregelen leiden tot een zichtbare verandering in de inrichting van de leefomgeving. Dat betekent dat er altijd aandacht moet zijn voor bewoners en bedrijven ter plaatse. Wanneer de maatregelen hun belangen niet direct raken (verbetering van de steenbekleding bijvoorbeeld), is het alleen noodzakelijk hen te informeren: betrokkenen inlichten over tijdelijke hinder, transparant zijn over de inzet van publieke middelen en/of de bekendheid met het werk van de organisatie op peil houden. Wanneer de maatregelen hun leef- en werkomgeving juist ingrijpend veranderen, wanneer burgers of onder-

nemers met eigen ideeën voor de aanpak komen, of hierin hun eigen initiatieven willen meekoppelen, zijn veel intensievere vormen van participatie nodig. Op onderdelen is dan zelfs coproductie of zelforganisatie denkbaar. De draaiknop op het paneel geeft de verschillende niveaus op de participatieladder weer. Van informeren, naar consulteren, adviseren, coproduceren, (mee)beslissen tot zelf organiseren. Wanneer een groep burgers of private partijen als volwaardige partner gaan deelnemen in het project, is het zinvol om alle acht aspecten van het paneel nogmaals vanuit die optiek te doorlopen.

### **Iteratief proces**

Een belangrijk principe bij het gebruik van het schuifjespaneel is dat het 'doorlopen' van het paneel een iteratief proces is. Ofwel: elke volgende stap kan leiden tot voortschrijdend inzicht waardoor er op eerdere keuzes moet worden teruggekomen. Op deze manier helpt het paneel om inhoud ① ②, proces ③ ④ ⑤ ⑥ en relatie ⑦ ⑧ goed op elkaar af te stemmen.





### 3. Zes voorstelbare casus anno 2030: wat is hier nodig?

Het schuifjespaneel kan overheden en andere partijen helpen bij het denkproces rond het bepalen van de optimale samenwerkingsvorm. Om te laten zien hoe dat in de praktijk uitpakt, zetten we zes mogelijke toekomstige waterveiligheidsopgaven (casus) neer, met enkele vragen voor de dialoog.

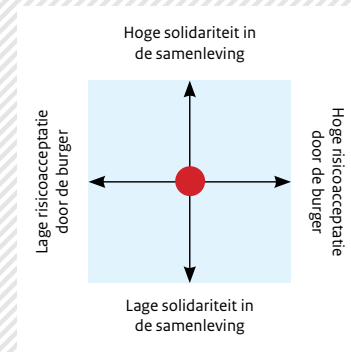
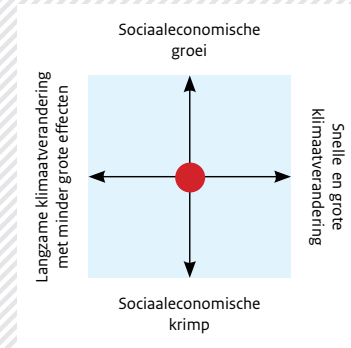
#### Fictief, maar voorstelbaar

In elke casus wordt een fictief maar voorstelbaar vraagstuk beschreven, zoals zich dat zou kunnen voordoen in 2030<sup>2</sup>. De korte casusbeschrijvingen bevatten elementen van toekomstscenario's die we hebben ontleend aan de Deltascenario's

van het Deltaprogramma en aan de toekomstbeelden die in het kader van de Strategische Verkenning zijn ontwikkeld door NC Advies (zie ook het colofon). Het Deltaprogramma zet de snelheid en grootte van de klimaatverandering af tegen de sociaaleconomische ontwikkeling. NC Advies voegt hieraan toe: de mate van solidariteit (individueel versus collectief ingestelde bevolking) in relatie tot de mate van risicoacceptatie (geen enkele tot grote risicoacceptatie). Op de komende pagina's wordt steeds aangegeven op welke plek in beide assenstelsels de betreffende casus zich bevindt.

2. Voor sommige elementen uit de casus, bijvoorbeeld een nieuwe aanpassing van de normering, is 2030 niet erg waarschijnlijk en zou bijvoorbeeld 2050 eerder als zichtjaar gekozen kunnen worden. Om ervoor te zorgen dat de verbinding met de hedendaagse realiteit nog gevoeld wordt, hebben we er in de denkoefeningen voor gekozen de horizon niet verder dan 2030 te plaatsen.

#### Assenstelsels Deltaprogramma en NC Advies

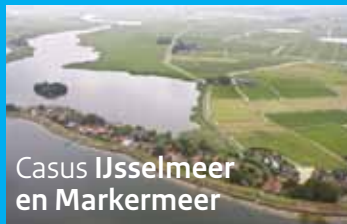
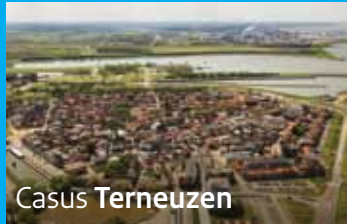


## Stof tot praten

De casusbeschrijvingen kennen steeds eenzelfde opbouw: eerst wordt in een paar lijnen een toekomstbeeld geschetst dat de maatschappelijke context weergeeft waarin het waterveiligheidsvraagstuk zich voordoet. In de volgende alinea wordt de fysieke opgave zelf voor het voetlicht gebracht. Hierna stellen we enkele vragen die in de dialoog over de optimale aanpak naar voren kunnen komen. En we sluiten af met een mogelijke resulterende 'stand' van de schuifjes op het samenwerkingspaneel.

Bij iedere casus zijn verschillende combinaties van de interpretatie van de fysieke opgave ① ②, de inkleuring van de samenwerking ③ ④ ⑤ ⑥ en mate van verbinding ⑦ ⑧ denkbaar. De casus hebben niet tot doel om als voorbeeld te dienen voor de juiste aanpak. Wat ze wel bieden is de mogelijkheid om de methodiek even zonder gewicht, wellicht samen met anderen, uit te proberen. Als 'stof tot praten' en ter inspiratie.

## 4. De casus







## 4.1 Casus Ternouzen

Herstel in eigen hand





## Toekomstbeeld

Zeeuws-Vlaanderen (dijkkring 32), het jaar 2030. De Europese crisis heeft doorgezet. De Europese Unie is ernstig verzwakt, een beperkt aantal nationale staten maakt de dienst uit. De solidariteit tussen de landen in Europa staat onder druk. Eenzelfde tendens zien we binnen Nederland tussen de verschillende regio's. De financiële situatie in Nederland is onzeker. Veel gebieden kampen met vergrijzing, bevolkingskrimp en een hoge werkloosheid. Alleen de Randstad speelt nog een rol van betekenis. De Nederlandse regering zet daarom alle beschikbare middelen in voor deze regio. De rest van het land krijgt zeer beperkte steun uit Den Haag. Zeeuws-Vlaanderen krijgt wel geld om de Westerschelde bevaarbaar te houden, zodat Antwerpen, inmiddels een zusterhaven van Rotterdam, in functie kan blijven. Regionale partijen zijn verantwoordelijk voor het beheer van

de Zeeuwse dijken. De dijken worden naar rato van beschikbare middelen onderhouden. In combinatie met de stijgende zeespiegel betekent dit een verhoogd veiligheidsrisico. De burgers weten dat ze voor hun bescherming niet meer uitsluitend op de overheid kunnen rekenen. De overheid verstrekt vooral informatie. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor waterveiligheid steeds meer een zaak geworden van het individu, de wijk, of het bedrijventerrein zelf. Deze zijn zich bewust van de risico's en nemen zelf ook maatregelen, hiertoe mede gestimuleerd door de gemeente. Zo hebben bijvoorbeeld de dijken rondom Dow Chemicals bij Terneuzen een hoger veiligheidsniveau. Het onderhoud hiervan wordt betaald door Dow Chemicals zelf. Het bedrijf wil hiermee zijn kapitaal beschermen.



Noordzee

Westerschelde

Oostburg

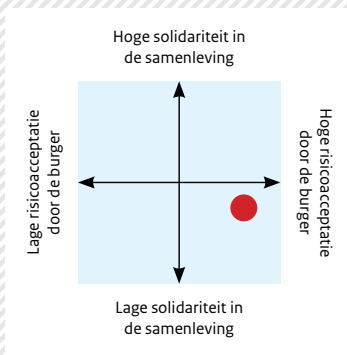
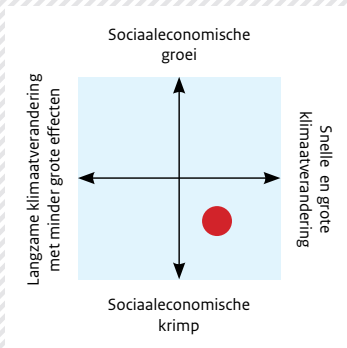
Terneuzen

Sas v. Gent

Antwerpen

Gent

## Toekomstbeeld in assenstelsels



## Voorstelbare waterveiligheidsopgave

De dijken rond Terneuzen blijken recentelijk door piping te zijn verzwakt. Het veiligheidsniveau voldoet nog aan de landelijk vastgestelde minimumeisen, maar niet meer aan het gewenste niveau van de gemeente. Ook Dow Chemicals, gelegen in de naastgelegen polder, maakt zich zorgen over de slechte staat van de dijken rond Terneuzen, waar veel medewerkers wonen. De organisatie wil haar menselijk kapitaal beschermen. De gemeente Terneuzen kampt, als gevolg van krimp, met een groot aantal problemen onder meer rond leefbaarheid, infrastructuur en een verwachte teruggang in het aantal toeristen. De boeren rondom Terneuzen ondervinden

steeds meer hinder van verzilting. De gemeente wil in een gebiedsgerichte aanpak de verschillende problemen in samenhang oppakken. Waterveiligheid past daar ook bij, ook al is dat formeel niet de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente is van mening dat door het bundelen van initiatieven de slagkracht kan worden vergroot en is van plan een projectteam op te richten. Samen met Dow Chemicals, regionale waterbeheerders, omliggende gemeenten, inwoners van Terneuzen, boeren en het havenbedrijf moet worden gekeken hoe deze met elkaar samenhangende problemen kunnen worden aangepakt.

## Vragen bij het organiseren van deze opgave

Kan de problematiek het beste op dijkkringniveau worden aangevlogen, of zijn vooral lokale 'impuls- en herstel'-maatregelen nodig?

Er spelen in het gebied naast waterveiligheidsproblemen tegelijk ook waterkwaliteits-, sociaaleconomische en ruimtelijke problemen. Wat betekent dit voor de aanpak?

De vraag om meer veiligheid komt vanuit vrijwel alle partijen. De roep om een impuls voor leefbaarheid, facilitering van zilte landbouw en voorzieningen voor toerisme is meer verdeeld. Is het wijs om vanaf de beleidsfase alle gebiedspartijen te vragen om aan te schuiven en op die manier planvorming, uitvoering en beheer te integreren?

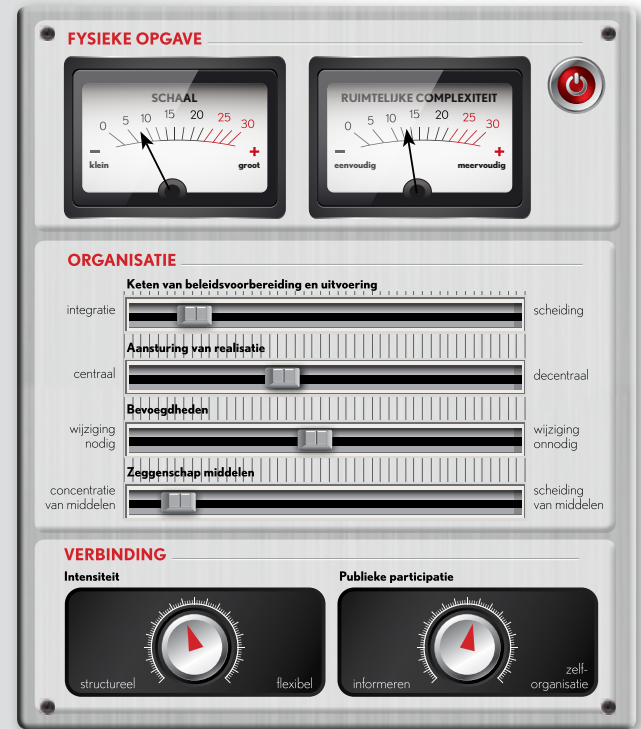
De lokale partijen moeten het nieuwe veiligheidsniveau zelf realiseren, onderhouden en toetsen. Wat betekent dit voor de integratie van de keten? Zien we hier de contouren van een nieuw soort samenwerkingsorganisatie?

Welke vorm van aansturing past hierbij? Wie kan straks het beste de regie voeren over het geheel? En wie stuurt de lokale uitvoering aan?

Het ligt voor de hand dat alle belanghebbende partijen bijdragen aan de totaaloplossing en daarvoor de eigen expertise inzetten. Is het nodig deze samenwerking te formaliseren? En hoe vertaalt dit zich in de zeggenschap over de financiering? Als gekozen wordt voor gezamenlijke financiering, kan dat dan naar draagkracht?

Worden alle inwoners als belanghebbende deelnemers benaderd, of is er nog onderscheid te maken?

## Mogelijke uitkomst





## 4.2 Casus **Rotterdam**

Waterbestendig wonen en werken

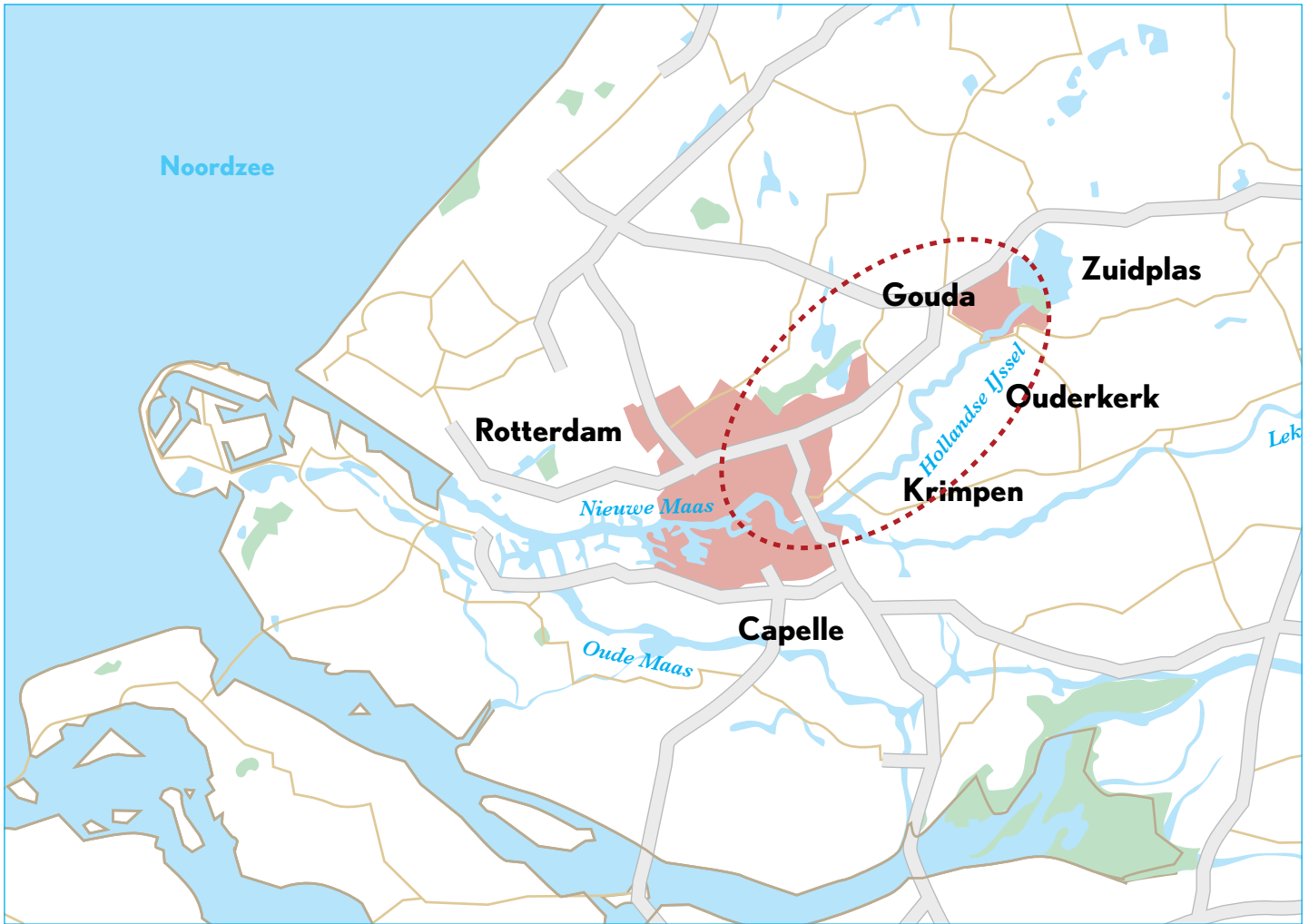




## Toekomstbeeld

Rotterdam Rijnmond, het jaar 2030. De wereldwijde omschakeling naar duurzame energie en duurzame grondstoffen is in volle gang. Onduidelijk is nog of deze omslag snel genoeg verloopt om de economische groei bij te houden. De wereldeconomie draait op volle toeren: China, Brazilië, India, Europa en de VS zijn verwickeld in onderlinge concurrentie. Europa moet alle zeilen bijzetten om mee te kunnen komen. Nederland, en dan met name de Randstad, doet het goed. Binnen de Randstad springt de regio Rotterdam Rijnmond eruit. Door de groei van het wereldwijde transport en de concrete resultaten van een succesvol innovatiebeleid gaat het de regio voor de wind. Steeds meer mensen trekken naar het gebied om te wonen en te werken, waaronder veel arbeidskrachten uit Zuid- en Oost-Europa. De druk op de beschikbare ruimte is groot. Dubbel ruimtegebruik is de trend, zowel boven als onder de grond. Desondanks

is er een enorm tekort ontstaan aan zowel woningen als bedrijventerreinen. Op waterveiligheidsgebied wordt in Nederland gewerkt met een norm gebaseerd op overlevingskansen. Dit wordt maatschappelijk ook geaccepteerd, omdat de klimaatverandering tot nu minder snel gaat dan voorspeld. Uitgangspunt is dat een grote ramp voorkomen kan worden door een combinatie van preventieve maatregelen en maatregelen gericht op het vergroten van de overlevingskans. Mensen zijn meer en meer gewend geraakt aan leven met water. Ze voelen zich ook zelf medeverantwoordelijk voor hun veiligheid en die van hun omgeving. De solidariteit binnen Nederland is groot; er is weinig discussie over meebetalen aan maatregelen in andere delen van Nederland. De primaire dijken moeten voldoen aan de nieuwe landelijk vastgestelde basismatnormen, voor de secundaire keringen stelt de provincie de normen vast.



Noordzee

Rotterdam

Gouda

Zuidplas

Ouderkerk

Krimpen

Capelle

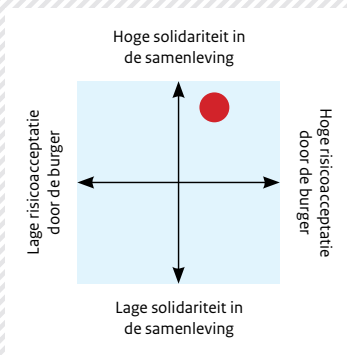
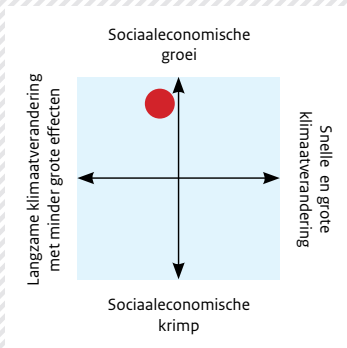
Nieuwe Maas

Oude Maas

Hollandse IJssel

Lek

## Toekomstbeeld in assenstelsels



## Voorstelbare waterveiligheidsopgave

Het woningtekort in de regio is zo groot, dat de gemeente Rotterdam samen met de gemeenten Capelle aan de IJssel, Krimpen aan de IJssel, Zuidplas en Ouderkerk het plan heeft opgevat het gebied rond de Hollandse IJssel te ontwikkelen. Het gebied biedt ruimte aan 50.000 woningen, vijf bedrijventerreinen en een groot recreatie- en natuurgebied. Maar: de polders langs de Hollandse IJssel behoren tot de diepste van Nederland. De dijken rond de Hollandse IJssel maken deel uit van dijkkring 14 of 15 en worden beheerd door Waterschap Rivierenland en het hoogheemraadschap van Rijnland. Rijkswaterstaat beheert de Hollandse

IJsselkering. Omdat de waterschappen de voorgaande jaren vooral hebben geïnvesteerd in de zogenaamde a-keringen, voldoen de c-keringen rond de Hollandse IJssel niet meer aan de norm. Door de ontwikkelingen in het gebied zal het aantal inwoners stijgen en daarmee de impact van een eventuele overstroming. Er zijn allerlei oplossingen denkbaar om de veiligheid te vergroten: hogere dijken, meer waterbestendige vormen van woningbouw, aanleg van evacuatiewegen, et cetera. In samenspraak met waterbeheerders en provincie willen de gemeenten tot de beste oplossing komen.

## Vragen bij het organiseren van deze opgave

**Op welke schaal kan deze opgave het beste opgepakt worden?**

Is het verstandig om de waterveiligheidsopgave separaat op te pakken, gezien het randvoorwaardelijke karakter voor de ontwikkeling van het gebied? Combineren met andere ruimtelijke opgaven heeft als risico dat het proces veel meer tijd gaat kosten. Daartegenover staan kansen op maatschappelijke meerwaarde voor het gebied en efficiencyvoordelen.

Is het beter om andere ruimtelijke initiatieven al bij de planvorming uit te nodigen of pas bij de uitvoering?

**Welke expertise is nodig om de opgave te realiseren? Welke partijen moeten dan betrokken worden?**

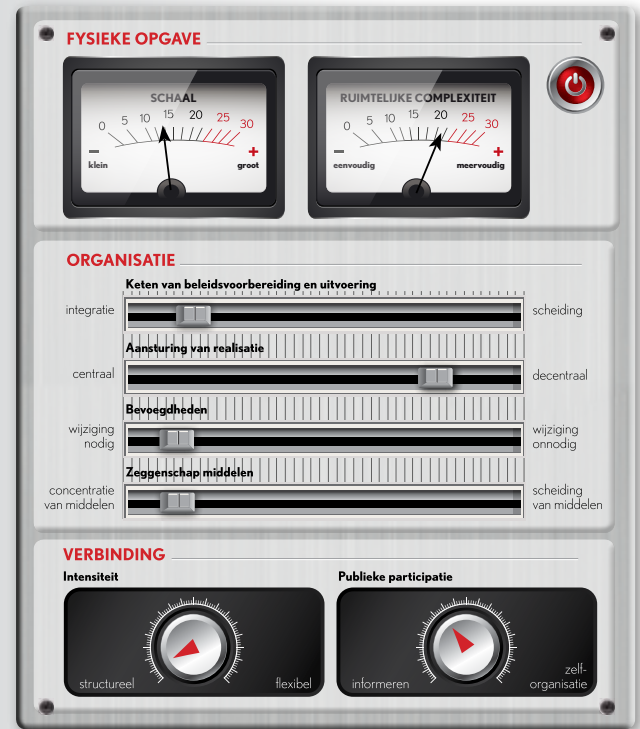
De veiligheidsnorm gebaseerd op overlevingskansen wordt vastgesteld door het Rijk, in samenhang met veiligheidsnormen voor omliggende gebieden. Is het mogelijk de regie en uitvoering van het project in handen van het regionale projectteam te leggen?

In welke mate moet het regionale projectteam op eigen gezag kunnen handelen? Welke bevoegdheden moeten vanuit de moederorganisaties worden overgedragen? Moet hierover iets worden vastgelegd? Welke verdeling van zeggenschap over de middelen past hierbij?

De samenwerking is van tijdelijke aard, maar kent een lange doorlooptijd. Hoogwaterveiligheid blijft altijd een issue voor dit gebied. Pleit dit voor een vorm met een structureel karakter?

In het gebied komen straks mensen te wonen en te werken. In hoeverre moeten/kunnen zij worden betrokken bij de planvorming en/of de uitvoering? Wat betekent dat voor de aansturing?

Mogelijke uitkomst





## 4.3 Casus **Noord-Nederland**

Economie en veiligheid hebben  
elkaar nodig





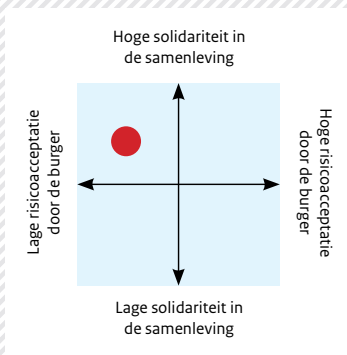
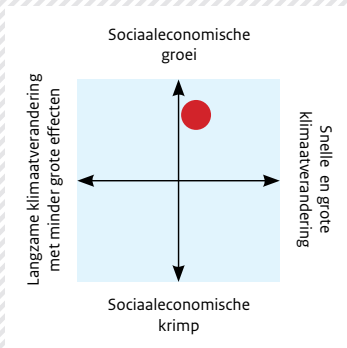
## Toekomstbeeld

Noord-Nederland, het jaar 2030. Het is prettig wonen in Groningen, Friesland en Drenthe. Ondanks de bevolkingskrimpgaat het de regio voor de wind. Dat geldt ook voor de rest van Nederland, met de Randstad voorop. De eurocrisis is al lang geleden bezworen en Nederland telt weer mee. Ons land profiteert van de onverminderd hoge vraag naar fossiele brandstoffen. Om aan de wereldwijde vraag te voldoen, is aan de aardgaswinning opnieuw een impuls gegeven. Er is volop ruimte voor investeringen, onder meer in waterveiligheid. De burger verwacht veel van de overheid op het gebied van (water) veiligheid. De Algemene Waterveiligheidskamer in Den Haag waakt over de keringen en kunstwerken, monitort economische waarde en bevolkings-

dichtheid en stelt de landelijke basisnorm voor de uitvoering vast. Prioritering vindt plaats op basis van overstromingsrisico. De nationale overheid financiert 50 procent van de dijkversterkingen, de andere 50 procent wordt gefinancierd uit de belastingheffing door de waterschappen. Deze verdeling past goed bij de mate van solidariteit die Nederland kent. De waterschappen zijn er verantwoordelijk voor dat de dijken aan de landelijke normen voldoen. Het beschikbare budget voor waterveiligheid is hoog en de waterbeheerders werken steeds meer met Europese aanbestedingen. Ze zetten hierbij in op innovatieve technische oplossingen, robuuste kunstwerken en grootschalige ruimtelijke ingrepen. Het is *engineers paradise*.



## Toekomstbeeld in assenstelsels



## Voorstelbare waterveiligheidsopgave

De aardgaswinning in het noorden van Nederland leidt regelmatig tot aardshokken en daarmee steeds vaker tot scheuren en verzakkingen, niet alleen bij gebouwen, maar ook in de dijken. Grote delen van dijkkring 6, die Groningen en Friesland en een stukje van Drenthe beschermt tegen hoogwater, voldoen niet langer aan de geldende norm. De Waterveiligheidskamer dringt aan op een oplossing. Met de lokale politiek wordt afgesproken dat het binnen tien jaar is opgelost. Het Rijk levert een aanzienlijke financiële bijdrage, maar het regionale budget voor dijkversterking staat door ontvolking onder druk. Duidelijk is dat specifieke kennis en innovatie nodig zijn, maar ook dat de uitvoeringsnelheid van de versterkings- en onderhoudsprojecten omhoog moet en de kosten naar beneden

moeten. De betrokken waterschappen zitten elk aan de grens van hun personele capaciteit: nog meer en sneller projecten in de markt zetten is met de huidige manier van werken niet mogelijk. Het is daarom de moeite waard om te verkennen of die capaciteit wel zit bij de beheerder van de aan dijkkring 6 grenzende Waddenzee: Rijkswaterstaat Noord-Nederland. Rijkswaterstaat heeft kennis van en ervaring met alternatieve manieren van uitbesteden. Mogelijk kan het goedkoper en sneller. Het betrekken van de Waddenzee biedt bovendien de mogelijkheid voor het creëren van een natuurlijke vooroever, een kosteneffectieve dijkversterkingsmaatregel. Zaak is om samen tot een organisatorische oplossing van het dijkversterkingsprobleem te komen.

## Vragen bij het organiseren van deze opgave

Het veiligheidsniveau van de dijk-ring wordt bepaald door de zwakste schakel in de gehele dijkkring. Is het efficiënt om op dijkringniveau deze zwakke plekken te identificeren en als eerste te versterken? Wat is de optimale schaal om dit probleem op te pakken?

Het gaat om landelijk gebied, waar geen urgente andere ruimtelijke opgaven spelen. Wel wordt nagedacht over een nieuwe oplossing in de vorm van een vooroever. Pleit dat voor een sectorale of toch voor een gebiedsaanpak?

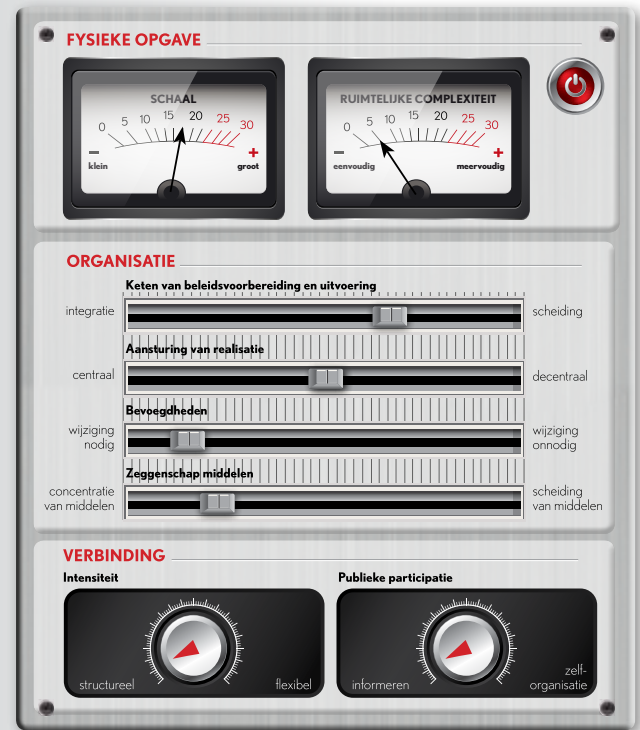
Waar kan aansturing van de realisatie het beste worden belegd? Bij de dijkbeheerders? Heeft het meerwaarde om hiervoor een 'Werkverband Dijkkring 6' in te richten?

Kan de samenwerking in dit 'Werkverband Dijkkring 6' op informele wijze plaatsvinden of zijn er formele afspraken over bevoegdheden nodig? Wie bepaalt waar de middelen het meest effectief ingezet kunnen worden?

Zou de samenwerking, met het oog op maatschappelijke, bestuurlijke en technologische ontwikkelingen, een structureel karakter moeten krijgen? Denk hierbij aan de langdurige gaswinning, maar bijvoorbeeld ook aan innovatieve methoden voor aanleg en onderhoud volgens de principes van Life Cycle Costing.

Burgers en bedrijven in deze fictieve casus verwachten van de overheid dat de waterveiligheid gewaarborgd wordt. In welke mate dienen zij betrokken te worden bij de uitvoering van deze specifieke opgave? Is er nog onderscheid te maken tussen verschillende groepen? Hoe zit het eigenlijk met de positie van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM)?

Mogelijke uitkomst





## 4.4 Casus **Rivierengebied**

Fraai samenspel van natuur, water en stedelijke ontwikkeling





## Toekomstbeeld

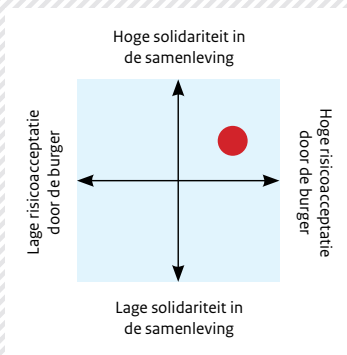
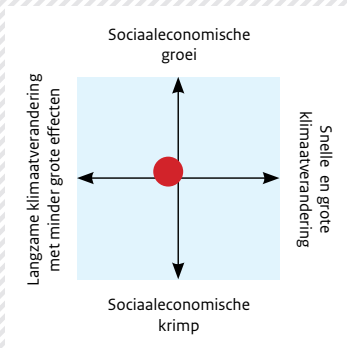
Oost-Nederland, het jaar 2030. Door de opsplitsing van de Europese Unie in een Neuro en een Zeuro richt de Nederlandse economie zich steeds meer op Duitsland. Steden als Zutphen, Deventer, Zwolle en Kampen maken een aanzienlijke groei door.

De IJssel stroomt dwars door dit gebied. De rivier heeft naast een scheepvaartfunctie ook een belangrijke afvoerfunctie, zowel landelijk als regionaal. Door de Ruimte voor de Rivierprojecten en maatregelen uit het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma is het rivierengebied veilig. De Nederlandse overheid zet bij waterveiligheid tegenwoordig in op een combinatie van preventieve maatregelen en maatregelen die de overlevingskansen bevorderen. De overschrijdingsnorm heeft plaatsgemaakt voor een overlevingsnorm. De overheid zorgt voor een passend veiligheidsniveau en zoekt daarbij ook oplossingen in de ruimtelijke inrichting. De burger verwacht veel van de overheid, maar is gewend om te leven met water en

neemt ook zelf zijn maatregelen. De solidariteit binnen Nederland is hoog, waterveiligheid is van en voor iedereen. De Neuro, ofwel de Noordwest-Europese Economische en Monetaire Unie, streeft naar een duurzame economie. Een economie gebaseerd op instandhouding in plaats van groei en op recycling in plaats van afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. De milieu- en natuurwetgeving is aangescherpt: de Kaderrichtlijn Water- en (inmiddels) Natura 2040-maatregelen zijn uitgebreid en staan hoog op de prioriteitenlijst voor uitvoering, net als de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Voor de bevolking tellen natuur en natuurbeleving zwaar. De verantwoordelijkheid voor realisatie van de natuurmaatregelen ligt bij de provincie, die daarvoor de Dienst Groene Netwerken (voorheen Dienst Landelijk Gebied) inschakelt. Het beheer van de gerealiseerde natuurgebieden wordt veelal belegd bij Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.



## Toekomstbeeld in assenstelsels



## Voorstelbare waterveiligheidsopgave

Voor de uiterwaarden en deelstroomgebieden van de IJssel staan verschillende natuurmaatregelen op de agenda. Hierdoor zal naar verwachting de ruwheid van het stroomgebied toenemen en de waterstand stijgen. Ook de groei van de vier steden maakt dat er minder ruimte voor de rivier is. Dit terwijl in de toekomst juist waterstandverlaging nodig is om de waterveiligheid langdurig te garanderen en voldoende regionale waterafvoer mogelijk te (blijven) maken. Bij de herbestemming van het gebied moeten de waterbelangen en natuurbelangen in lijn

met de meerlagse veiligheidsaanpak goed tegen elkaar worden afgewogen. De provincie roept vanuit haar verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening en natuurdoelstellingen de beheerders van de IJssel (Rijkswaterstaat) en de deelstroomgebieden (waterschappen), de betrokken gemeenten, de Dienst Groene Netwerken en de natuurorganisaties bij elkaar. Insteek: hoe zou de uitvoering van de natuurprojecten inclusief het herbestemmen van de ruimte vorm kunnen krijgen?

## Vragen bij het organiseren van deze opgave

Hoe is waterstandsverlaging in het gebied het best te bereiken? Welke maatregelen moeten daarvoor in samenhang worden bekeken? Wat betekent dat voor de schaal waarop deze opgave georganiseerd moet worden?

Hoe interfereert de natuuropgave, en met name aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur, hiermee?

In hoeverre kunnen ook de stedelijke opgaven worden ingepast? Is het verstandig onderscheid te maken tussen het stedelijk gebied en het buitengebied?

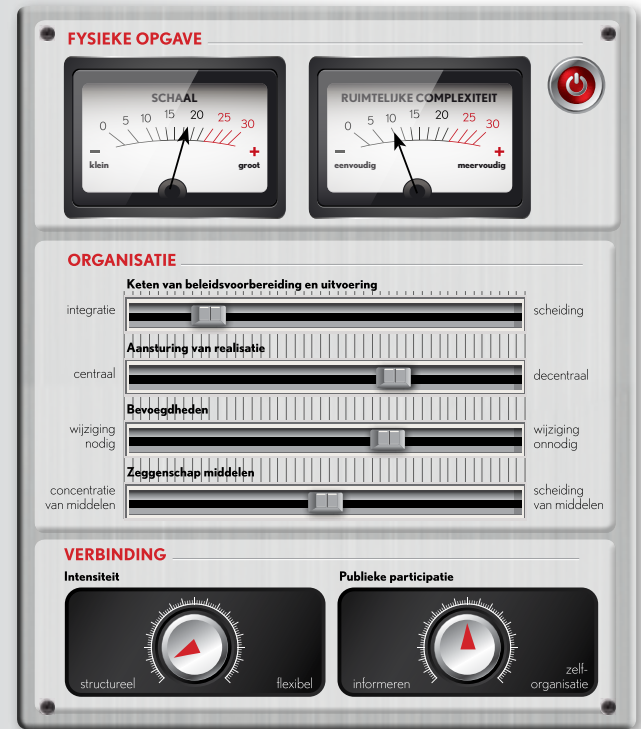
Is er al een koppeling mogelijk tussen de beleidsdoelen? En tussen de beheerdoelen? Wat betekent dit voor planvorming?

Stel dat er een programmabureau wordt opgericht, dat wordt bemenst door medewerkers van de verschillende organisaties. Aan wie zou dit programmabureau verantwoording afleggen?

Samenwerking blijft nodig, ook na de realisatiefase. Vegetatiebeheer speelt immers een cruciale rol bij de afvoercapaciteit van de rivier. Wat betekent dat voor de intensiteit en duur van de samenwerking?

Op welke onderdelen van het plan zullen burgers, bedrijven of maatschappelijke groepen geraakt worden en/of zelf met voorstellen willen komen? Op welke onderdelen kunnen ideeën uit de streek de projectorganisatie helpen? Wat betekent een en ander voor de organisatie van participatie?

Mogelijke uitkomst





## 4.5 Casus **IJsselmeer** en **Markermeer** Optimaal benutten van waterveiligheidstalent





## Toekomstbeeld

IJsselmeer en Markermeer, het jaar 2030. Europa is goed uit de crisis gekomen. De verhoudingen binnen Europa lijken veel op die van 2014. De Nederlandse economie draait goed en Nederland is een welvarend land, met een lage werkloosheid: niet meer dan 3 procent van de beroepsbevolking zit zonder werk. Dat cijfer neemt nog verder af. Er stromen veel meer pensioengerechtigden uit dan dat er jong talent instroomt op de arbeidsmarkt. Om de economie draaiende te houden moet de arbeidsproductiviteit omhoog. In bepaalde sectoren begint het tekort aan goed opgeleid personeel nijpend te worden. En hoewel immigratie enige verlichting brengt, is deze gebonden aan beperkingen die door Europa worden opgelegd. Een van de sectoren waarin

het tekort aan personeel sterk oploopt is de waterveiligheidssector. Het specialistische karakter van het werk, de vermeende moeilijkheidsgraad van de opleiding en de aantrekkingskracht van andere sectoren zorgen ervoor dat maar weinig mensen kiezen voor het vakgebied. Tegelijkertijd wordt de waterveiligheidsopgave door de effecten van de klimaatverandering en het groeiende kapitaal achter de dijken steeds groter. In heel Nederland moeten dijken versterkt en verhoogd worden. De dijken rondom het Markermeer en het IJsselmeer vormen hierop geen uitzondering. Een aantal kilometers van deze dijken ligt in gebieden waar ook een ruimtelijke opgave speelt, bijvoorbeeld in Almere, Enkhuizen en Hoorn.



Noordzee

Alkmaar

Haarlem

Markermeer

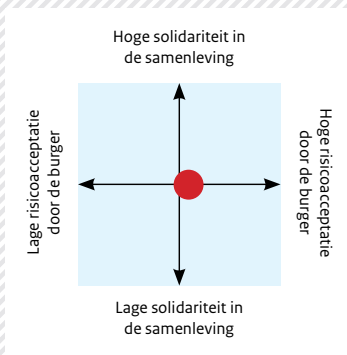
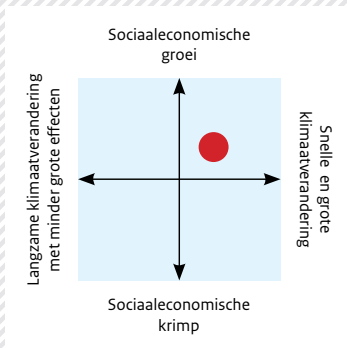
Almere

Lelystad

IJsselmeer

Heerenveen

## Toekomstbeeld in assenstelsels



## Voorstelbare waterveiligheidsopgave

Na jaren van intensieve voorbereiding zijn in 2021 de werkzaamheden voor vernieuwing van de Afsluitdijk afgerond. De Afsluitdijk is overslagbestendig gemaakt, de spui- en schutsluizen zijn aangepast en de afvoercapaciteit is verhoogd. Nu is het de beurt aan de overige dijken rond het Marker- en IJsselmeer, in totaal vele honderden kilometers. Deze moeten de komende jaren op de schop. De zes verantwoordelijke waterschappen en Rijkswaterstaat Midden-Nederland (de beheerder van de Houtribdijk) zien zich gesteld voor een lastige opgave. Voor de meeste van hen is versterking van de dijk een hoge kostenpost.

Daarnaast ontbreekt het een aantal beheerders aan kennis en capaciteit voor complexe uitvoeringstrajecten. Dit geldt nog sterker wanneer de dijkversterking onderdeel van een gebiedsproces moet worden. Na versterking van de eigen dijken is een deel van de expertise niet meer nodig. Dit maakt het duur om die mensen na de projecten te behouden. Het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, het waterschap met de grootste opgave, roept de betrokken keringbeheerders bijeen. Welke mogelijkheden zijn er om expertise en capaciteit te bundelen om zo te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van projecten?

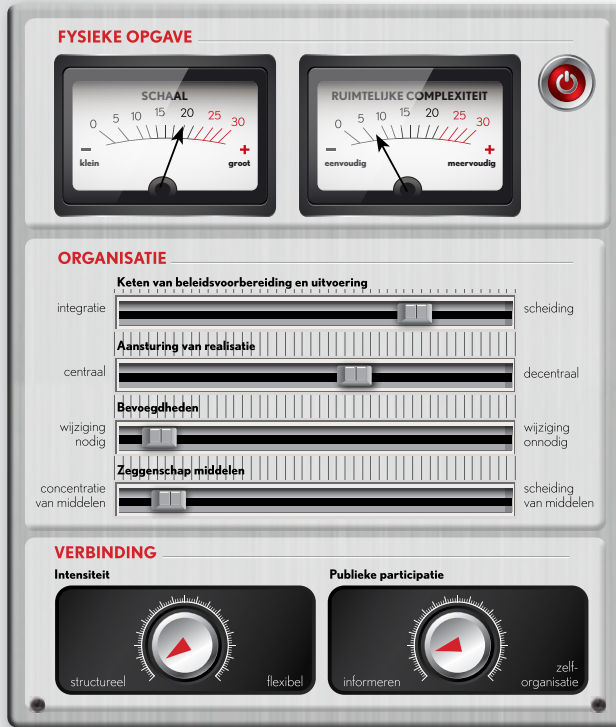
## Vragen bij het organiseren van deze opgave

Op of rond welke delen van de dijk spelen andere ruimtelijke wensen of problemen? Ligt het voor de hand om deze gelijktijdig met waterveiligheidsmaatregelen op te pakken, of juist niet?

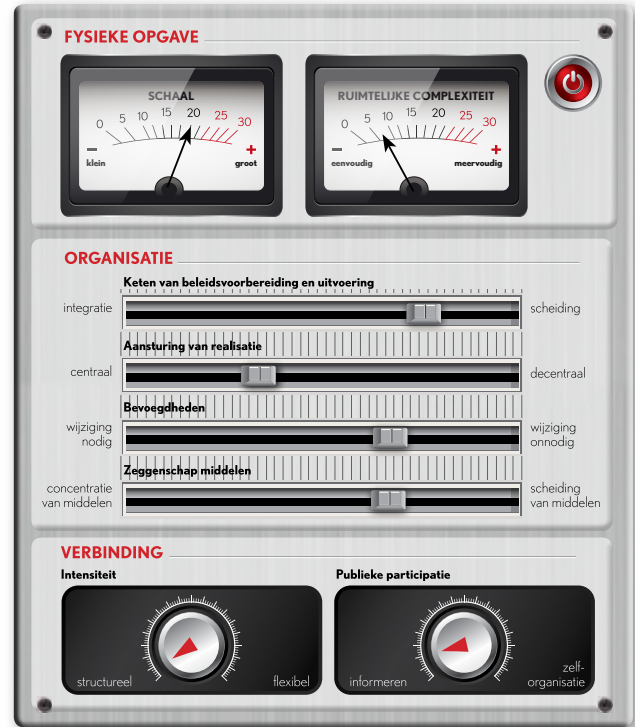
Beleidsvorming, prioritering en kaderstelling vinden in deze casus plaats op nationaal niveau. Zou programmering van de uitvoering daar ook thuishoren? Of kan dat ook op decentraal niveau georganiseerd worden? Wat is nodig voor een efficiënte aanpak?

Welke mogelijkheden zijn er om het schaarse personeel te bundelen in een pool? Hoe zou een dergelijke pool vorm kunnen krijgen? En wat is de formele status van deze pool? Heeft deze netwerkorganisatie eigen bevoegdheden en middelen? Hoe kunnen deelnemende organisaties voor de uitvoering van hun projecten mensen uit deze netwerkorganisatie betrekken?

Een andere mogelijkheid is om een centrale dienst van Rijkswaterstaat te vragen deze expertise te organiseren. Waterschappen en de dienst Midden-Nederland van Rijkswaterstaat zouden met eigen financiële middelen medewerkers van deze centrale dienst kunnen inhuren voor individuele projecten. Hoe zouden in zo'n constructie de deelnemende partijen hun rol het beste kunnen invullen? Welke afspraken zijn nodig?



**Variante 1:** Er wordt een aparte entiteit (netwerkorganisatie) opgericht waar het gezamenlijke personeel komt te werken.



**Variante 2:** De expertise wordt georganiseerd bij een centrale dienst van Rijkswaterstaat; de andere diensten van Rijkswaterstaat en de waterschappen fungeren als opdrachtgever die met eigen middelen medewerkers kunnen inhuren.



## 4.6 Casus **Maas**

Werken aan waterveiligheid kent  
geen grenzen





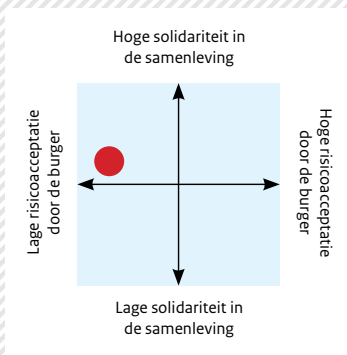
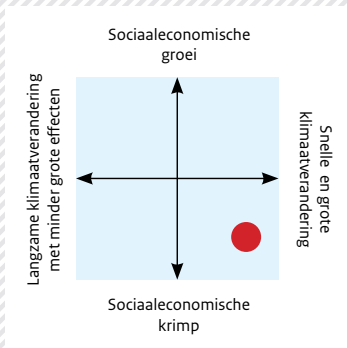
## Toekomstbeeld

Limburg, het jaar 2030. De eurocrisis is voorbij, maar Europa heeft zijn koppositie moeten afstaan aan Azië en Zuid-Amerika. Europa is in toenemende mate schaliegas gaan winnen voor export. Een belangrijk exportproduct, nu de omschakeling naar duurzame energiebronnen de vraag onvoldoende heeft kunnen bijhouden. Door de schaliegaswinning en de groeiende kolenexport van Australië naar China is de CO<sub>2</sub>-uitstoot nog verder toegenomen. Het klimaat verandert daardoor sneller dan voorspeld. In lijn met Europese geografische ontwikkelingen is ook binnen Nederland sprake van een trek naar stedelijke agglomeraties. De Randstad en Brabant zijn favoriet, vanwege de werkgelegenheid daar. Limburg is een van de provincies die kampt met vergrijzing en leegloop. Deze provincie

heeft ook een ander probleem: door de klimaatverandering treedt de Maas steeds vaker buiten zijn oevers. De politiek heeft beloofd dat iedere burger in Nederland ervan uit mag gaan dat de overheid zorgt voor droge voeten. Het centrale kantoor voor waterveiligheid in Den Haag is verantwoordelijk voor de normering en de monitoring van veiligheidsrisico's. Er is budget voor waterveiligheidsmaatregelen gericht op het voldoen aan de landelijke norm. Die norm ligt voor de Randstad hoger dan voor Limburg. Maar de Limburgse burgers accepteren geen risico's op het gebied van waterveiligheid en eisen van het regionale bestuur extra maatregelen. De regio wil graag aanvullende maatregelen nemen, maar zal deze zelf moeten bekostigen. Daarom is de regio op zoek naar kosteneffectieve maatregelen.



## Toekomstbeeld in assenstelsels



## Voorstelbare waterveiligheidsopgave

Hoewel de landelijke veiligheidsnorm niet wordt overschreden, is er in Limburg regelmatig sprake van onderlopende kades en weggedeelten en daarmee van onrust onder inwoners. De provincie zou graag extra veiligheidsmaatregelen nemen, maar hiervoor is onvoldoende budget. De maatregelen die in Limburg genomen moeten worden zijn kostbaar. Complicerende factor is dat maatregelen in Limburg leiden tot problemen in Brabant: een belangrijk groeigebied. In Brabant is al flink geïnvesteerd in het verstevigen van de dijken. Meer ruimte creëren voor de berging van water in Brabant, zoals bij het HoWaBo-project in het verleden, is vanwege de sterke

bevolkingsgroei politiek niet meer haalbaar. Wel zijn er misschien mogelijkheden voor bovenstroomse maatregelen in de dunbevolkte gebieden in Wallonië en Frankrijk. Daarbij zou vooral gekeken moeten worden naar ruimtelijke maatregelen om het water langer bovenstrooms vast te houden. Bijvoorbeeld door het grootschalig herbebossen van braakliggende landbouwgronden in de Ardennen. De provincie Limburg roept provincies, gemeenten en waterbeheerders in het internationale maasstroomgebied bij elkaar om de voorliggende problemen te bespreken en de mogelijke elementen van de aanpak samen te verkennen.

## Vragen bij het organiseren van deze opgave

Wat is in deze casus de meest optimale schaal om waterveiligheid te organiseren? Wat betekenen regio- en landsgrenzen in deze keuze?

Spelen er behalve de waterveiligheidsopgave nog andere urgente ruimtelijke opgaven langs de Maas, in Brabant, in Limburg of in bovenstroomse delen?

Beleid en normering wordt in de casus op nationaal niveau vastgesteld. Indien waterveiligheid georganiseerd gaat worden op stroomgebiedsniveau, wat betekent dat dan voor het nationale beleid en de normering? Wat levert dat voor mogelijkheden op het gebied van integratie van beleid, planvorming, uitvoering en beheer?

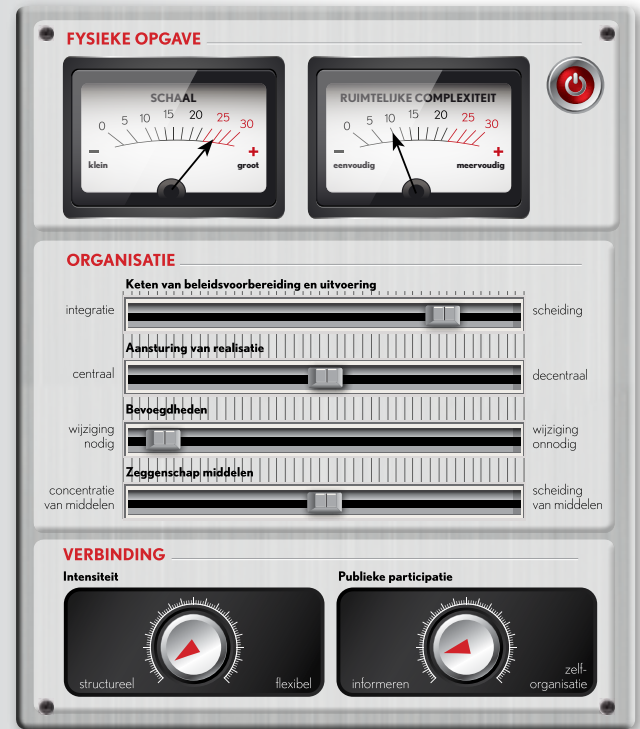
Wie bepaalt de prioritering van projecten? Wordt deze bepaald door de agenda's van de verschillende landen of wordt deze bepaald in een internationaal overleg waarin ook regionale partijen zitting hebben. Of gaat dit op een andere manier?

Stel dat de uitvoering van individuele projecten wordt belegd bij de verschillende partners. Hoe zou de financiering geregeld kunnen worden? Is het denkbaar dat een samenwerkingsvorm wordt ingericht om financiële middelen bijeen te brengen? Hoe zit het dan met de bevoegdheden van deze organisatie?

Op welke tijdschaal is dit vraagstuk op te lossen, wat betekent dit voor de intensiteit van de samenwerking?

Hoe kan binnen deze grootschalige op veiligheid gerichte aanpak lokaal tegelijkertijd ruimte worden gecreëerd voor participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke groeperingen? Wat zijn hiervoor de randvoorwaarden?

Mogelijke uitkomst



## 5. Uitnodiging

Het laatste woord over samen werken aan waterveiligheid is nog niet gezegd. We hopen dat dit boekje in de komende jaren in een behoefte kan voorzien. Misschien ontdekt u bij het gebruik van het 'schuifjespaneel' mogelijkheden om deze methodiek verder te verbeteren. Of heeft u nieuwe verkenningvragen op het vlak van samenwerking in het waterbeheer. Graag nodigen we u uit om deze met ons te delen.

**U bent aan zet!**

## Literatuur

- J. van der Heijden, M. Altamirano, R. Jonker. Water keren en combineren. Functiecombinaties bij waterkeringen. AT Osborne, Deltares, Rijkswaterstaat, januari 2013.
- H. van Kessel, E. Opdam, Trends en scenario's voor samen werken aan waterveiligheid. Spoor 2 Strategische Verkenning. NC Advies, februari 2013.
- A. Hendriks, D. Sijpkens, M. van Vliet, M. van der Wilt, Slim Samenwerken aan Waterveiligheid. Analyserapport Spoor 1 Strategische Verkenning. Berenschot, april 2013.
- E. Ovaa, I. Boas, C. Cornelisse, M. Hisschemöller, S. van 't Klooster, B. Ottow, B. van der Veen, R. Stotijn, M. van Vliet. Grensverleggend participeren. Handboek voor procesregisseurs. ICES/KIS-programma Leven met Water, januari 2010.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken. Deltaprogramma 2014: Werk aan de delta. Kansrijke oplossingen voor opgaven en ambities. 17 september 2013.





