



**Berenschot**

# **Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier**

**Mark van Twist  
Ernst ten Heuvelhof  
Michiel Kort  
Martine Olde Wolbers  
Caspar van den Berg  
Nanny Bressers**

*24 augustus 2011*

Eindrapportage

<b>Inhoud</b>	<b>Pagina</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvraag	1
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Leeswijzer	2
<b>2. Ruimte voor de Rivier – een complex programma in een complexe omgeving</b>	<b>3</b>
2.1 Complexiteit bij uitvoeringsprocessen	4
2.2 Complexiteit bij de realisatie van fysieke infrastructuren	5
2.3 Dynamiek in de omgeving: de situatie van Ruimte voor de Rivier	6
<b>3. Evaluatie doelbereik PKB Ruimte voor de Rivier</b>	<b>9</b>
3.1 Verloop van de uitvoering	9
3.2 Doelen en beleidsuitgangspunten PKB Ruimte voor de Rivier	11
3.3 Doelbereik PKB 2015 – Outcome	12
3.4 Doelbereik PKB 2015 – Output	17
3.5 Conclusie evaluatie doelbereik	21
<b>4. Programmaorganisatie en uitvoeringsmanagement</b>	<b>23</b>
4.1 Organisatie Ruimte voor de Rivier	23
4.2 Samenwerking op Rijksniveau in de praktijk	29
4.3 Samenwerking Rijk – regio in de praktijk	30
4.4 Conclusie programmaorganisatie en uitvoeringsmanagement	39
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>41</b>
5.1 Conclusies	41
5.2 Aanbevelingen	43
<b>Bijlagen:</b>	
1. Overzicht gesprekspartners	
2. Literatuurlijst	
3. Verklarende woordenlijst	

4. Evaluatiekader
5. Contextuele ontwikkelingen Ruimte voor de Rivier
6. Beleidsuitgangspunten PKB Ruimte voor de Rivier deel 4

## 1. Inleiding

### 1.1 Achtergrond en aanleiding

In december 2006 heeft het parlement de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier vastgesteld. Het doel is om, door middel van het creëren van meer ruimte voor de rivier, een bepaalde waterstanddaling te bereiken. Deze waterstanddaling is noodzakelijk om aan de huidige wettelijke waterveiligheidsnormen te voldoen. In de PKB zijn in totaal 39 maatregelen vastgesteld als basispakket, die een samenhangend programma vormen voor de benodigde waterstanddaling. Naast het voldoen aan de veiligheidsnormen heeft de PKB Ruimte voor de Rivier tot doel om de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied te verbeteren.

In de PKB Ruimte voor de Rivier is opgenomen dat uiterlijk in 2011 een tussentijdse evaluatie wordt uitgevoerd van de voortgang ten aanzien van de gestelde PKB-doelstellingen en de manier waarop de PKB is uitgevoerd. De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode december 2010 – april 2011. De evaluatie is uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Erasmus Universiteit en Berenschot onder leiding van prof. dr. M.J.W. van Twist en prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof.

### 1.2 Onderzoeksvraag

De tussentijdse evaluatie heeft zowel betrekking op de voortgang van de PKB-doelstellingen als op de manier waarop de PKB wordt uitgevoerd. De evaluatie richt zich dus enerzijds op het WAT (het doelbereik) en anderzijds op het HOE (de aanpak).

Gezien het tussentijdse karakter van het onderzoek bevat de evaluatie een prognose van het realiseren van de doelen van de PKB binnen de gestelde periode en het budget. Het gaat hier niet om een onderzoek naar de 39 individuele maatregelen afzonderlijk, maar om een algemeen beeld. Het is daarbij van belang het doelbereik te plaatsen binnen de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de context van de PKB sinds de vaststelling daarvan, zoals onder meer op het gebied van bodemkwaliteit, Natura 2000, het Deltaprogramma en op economisch vlak.

De evaluatie van het proces van uitvoering richt zich onder andere op de invloed van de dubbele doelstelling van de PKB (realiseren waterveiligheid én verbeteren ruimtelijke kwaliteit), de samenwerking op centraal niveau en de programmatische aanpak met centrale regie en decentrale uitvoering.

Het doel van de evaluatie is om terugkijkend en vooruitblikkend lessen te trekken uit de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier tot nu toe. Deze lessen kunnen leiden tot verbeterpunten ten aanzien van het bereiken van de doelstellingen (het WAT) en het proces (het HOE). Het is de ambitie om deze lessen ook te delen met betrokkenen. De geleerde lessen kunnen daarnaast ook input vormen voor de uitvoering van toekomstig waterbeleid (bijvoorbeeld het Deltaprogramma) of andere grootschalige overheidsprojecten of -programma's.

Het eindproduct van de evaluatie is een rapportage voor de Tweede Kamer met een heldere stand van zaken ten aanzien van doelbereik en procesaanpak.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

In de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Ten eerste zijn gesprekken gevoerd met bij het programma betrokken stakeholders. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een verkennende gespreksronde (voornamelijk met ambtenaren betrokken bij het programma Ruimte voor de Rivier) en een verdiepende gespreksronde met bij het programma betrokken stakeholders (onder meer bestuurders, ambtenaren en projectmanagers van de individuele projecten). Een compleet overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1. Ten tweede is een documentstudie uitgevoerd. Een overzicht van gebruikte documenten en een verklarende woordenlijst zijn te vinden in respectievelijk bijlage 2 en 3. Ten derde is een survey onderzoek gedaan onder medewerkers van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier en de leden van project- en stuurgroepen die zijn ingesteld voor de realisatie van de individuele maatregelen. Op deze manier kan het oordeel van een groot aantal betrokken actoren en organisaties op een goede manier in de tussenevaluatie worden meegenomen. Ten behoeve van de structurering van de onderzoeksaanpak en operationalisering van de onderzoeksvragen is een evaluatiekader opgesteld (zie bijlage 4).

### 1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt de complexiteit van het programma weergegeven. Ruimte voor de Rivier is een complex programma in een complexe omgeving. Hoofdstuk drie behandelt het doelbereik van het programma in de evaluatieperiode en geeft daarmee antwoord op de 'wat'-vraag van het onderzoek. Hoofdstuk 4 gaat in op de werking van de programmaorganisatie en het uitvoeringsmanagement. Dit hoofdstuk beantwoordt derhalve de 'hoe'-vraag van het onderzoek. In het laatste hoofdstuk zijn onze conclusies en aanbevelingen opgenomen. Tevens bevat de rapportage een aantal bijlagen. De vragenlijst en de volledige resultaten van de enquête zijn opgenomen in een apart bijlagenboek.

## 2. Ruimte voor de Rivier – een complex programma in een complexe omgeving

Dit hoofdstuk bespreekt de context waarbinnen Ruimte voor de Rivier plaatsvindt. Deze context zal blijken hoog-complex te zijn. Dit maakt dat ook de uitvoering van de PKB potentieel erg complex is. Uitvoering conform de planning zal daarom geen sinecure zijn. In de onderstaande tabel wordt de essentie van Ruimte voor de Rivier weergegeven.

*Tabel: samenvattend kader Ruimte voor de Rivier*

Eerste doelstelling: waterveiligheid	Rivieren voldoen aan de waterveiligheidsnormen die wettelijk zijn vastgesteld. Deze normen schrijven voor dat het Nederlandse rivierensysteem een piek in de waterafvoer, die statistisch eens per 1250 jaar kan voorkomen, veilig kan verwerken. Dit is de <i>maatgevende afvoer</i> . Deze is in 2001 voor de Rijn vastgesteld op 16.000 m <sup>3</sup> /s bij Lobith. De Maas benedenstrooms van Hedikhuizen moet uiterlijk in 2015 een maatgevende afvoer van 3.800 m <sup>3</sup> /s bij Borgharen veilig kunnen verwerken. Voor de IJssel wordt de maatgevende afvoer nog verhoogd met een gezamenlijke toestroom van 250 m <sup>3</sup> /s vanuit de zijrivieren.
Tweede doelstelling: ruimte kwaliteit	De ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied versterken. Concreet betekent dit versterking van de – ook internationaal – van belang zijnde economische, ecologische en landschappelijke functies van het rivierengebied.
Aantal maatregelen	39  En twee maatregelen die bij het opstellen van de PKB al een 'lopend project' waren en nodig zijn voor het halen van de veiligheidsdoelstelling. Het betreft de maatregelen Dijkverlegging Hondsbroeksche Pleij en inrichting van de Zuiderklip. Deze maatregelen vallen buiten het PKB-basispakket.
Budget	PKB: € 2.220 miljoen (prijspeil 2005)  VGR 18: € 2,136,8 miljoen (30 juni 2011)
Ontvangstentaakstelling	PKB: € 100 miljoen  VGR 18: € 36,5 miljoen
Oplevering waterveiligheid	Uiterlijk 2015

Het hoofdstuk begint met een korte algemene beschouwing over de complexiteit van uitvoering van beleid in het algemeen, en spitst zich daarna toe op complexiteit als het gaat om de realisatie van fysieke infrastructuur (zoals ten behoeve van waterbeheer) en eindigt met de beschrijving van

contextuele ontwikkelingen en potentiële risico's voor Ruimte voor de Rivier. Een uitgebreidere bespreking van de contextuele ontwikkelingen rondom Ruimte voor de Rivier kunt u vinden in Bijlage 5. Aan de orde komen onder meer de verschuivende politieke en juridische panelen en de samenhang met relevante andere rijksprogramma's.

## 2.1 Complexiteit bij uitvoeringsprocessen

In het algemeen geldt dat beleid maken en uitvoeren geen simpel en rechttoe rechtaan proces is. Er gaan vele jaren overheen voordat beleid het traject van agendavorming en initiatie, via ontwikkeling en besluitvorming, naar implementatie en uitvoering heeft doorlopen. In de tussentijd kan de context rondom het beleid sterk veranderen. Doordat beleid vaak betrekking heeft op het bewaken en creëren van de toekomst zijn er veel onzekerheden en onvoorspelbare dynamiek. Uitvoering van beleid vindt dus plaats in een complexe en ten dele onkenbare en onvoorspelbare omgeving. De situatie ten tijde van de uitvoering kan heel goed verschillen van die tijdens het beleidsproces. Een één op één uitvoering van gepland beleid is dan al snel onwaarschijnlijk en ook ongewenst, omdat dit niet zal leiden tot behalen van de gestelde doelen.

Deze complexiteit lijkt steeds verder toe te nemen. Twee belangrijke trends die hier onder meer aan ten grondslag liggen zijn globalisering en onzekerheden over de mondiale economie, en de opkomst van de netwerkmaatschappij, waarin beslissingsmacht en uitvoeringskracht in toenemende mate bij meerdere partijen komt te liggen.

Een belangrijk gevolg van de toegenomen verwevenheid en onvoorspelbaarheid is dat oorzaak-gevolgrelaties minder duidelijk worden. Een beleidsprogramma met beleidsdoel X dat aangestuurd wordt door actor Y leidt niet per definitie tot beleidsdoel X, al stuurt Y daar nog zo sterk op. Andere partijen en ontwikkelingen werken ook door op de uitkomsten van het programma. Het tegenovergestelde is ook mogelijk; bijvoorbeeld wanneer beleidsdoel X wel degelijk gehaald wordt, maar niet door de handelingen van actor Y, maar bijvoorbeeld door actor Z, of door mondiale of onduidelijke ontwikkelingen.

Het feit dat zoveel actoren betrokken zijn bij beleid en uitvoering draagt ook bij aan de problemen in de uitvoering. Er kunnen bij de uitvoering van complexe beleidsprogramma's zomaar enkele tientallen actoren betrokken zijn. Indien elk van deze actoren erin slaagt het beleid voor enkele procenten te veranderen ten opzichte van de vooraf vastgestelde beleidsvoornemens, dan kan de som van al deze kleine veranderingen tot een aanzienlijke verandering van het beleid in de uitvoering leiden.

Op bestuurlijk niveau werkt deze complexiteit door. Bestuurders die het beleid in eerste instantie onderschreven, kunnen door nieuwe ontwikkelingen op andere gedachten zijn gebracht en minder enthousiast over de uitvoering van het beleid zijn geworden. Daarnaast kunnen nieuwe bestuurders weer anders tegen het beleid en de uitvoering daarvan aankijken.

Bestuurders die in deze complexe en dynamische context opereren krijgen van veel verschillende kanten impulsen en een scala aan zaken vraagt om hun aandacht. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat bestuurders die op enig moment achter een beleid staan hun aandacht

hiervoor behouden gedurende de vaak lange tijd die uitvoering vergt. Hierdoor ontstaat het risico dat in de loop der tijd de bestuurlijke aandacht voor het beleid en zijn uitvoering afneemt.

Dit soort redenen maakt het bijna vanzelfsprekend dat de relatie tussen beleid en uitvoering daarvan problematisch is. De uitvoering van beleid gaat veelal trager dan gepland, komt duurder uit dan gedacht of ziet er in de uitvoering geheel anders uit dan het beleid oorspronkelijk suggereerde.

## **2.2 Complexiteit bij de realisatie van fysieke infrastructuren**

Bij de realisatie van fysieke infrastructuren, waaronder op het gebied van water, speelt deze complexiteit volop. Bij de realisatie van programma's en projecten zijn veel partijen met diverse belangen betrokken. Daarnaast bestaat er een sterke vervlechting tussen beleidsterreinen en sectoren onderling. In het geval van programma's en projecten in het waterbeheer gaat het bijvoorbeeld om natuur, landbouw, economie, transport, milieu, energie en bouw. Dit vereist integraal denken en werken, omdat de handelingen in het ene systeem hun weerslag hebben op de mogelijkheden en barrières in andere systemen.

Ook onzekerheden die vaak voor verhoogde complexiteit zorgen, spelen een rol in programma's en projecten op het gebied van waterbeheer. Het gaat hier om onzekerheden over bijvoorbeeld de bestedingsruimte ten gevolge van ontwikkelingen op de financiële markten, of veranderende wet- en regelgeving. Waterbeheer moet anticiperen op verschillende vaak nog onbekende toekomstige ontwikkelingen. Dit maakt waterbeleid kwetsbaar en tegelijkertijd van groot belang. Projecten en programma's hebben vaak te maken met problemen rondom planning en budgettering, doordat dergelijke veranderingen en onzekerheden kunnen leiden tot onverwachte ontwikkelingen.

Behalve de inhoudelijke dimensie van complexiteit hebben programma's ook te maken met de bestuurlijke of procesdimensie van complexiteit die inherent is aan het type programma. Alhoewel de deelname van een verscheidenheid aan partijen de kans op effectiviteit en succesvolle implementatie vergroot, zorgt het tegelijkertijd voor spanningen. De belangen van partijen kunnen tegenstrijdig zijn, waardoor spanningen in de uitvoering kunnen ontstaan. Het samenwerken op deze manier, in een programmatische aanpak, is daarnaast relatief nieuw, en er bestaat dan ook niet zoiets als een blauwdruk voor succes. Dit maakt het risico van dergelijke programma's groot, des te meer omdat de investeringen en de maatschappelijke belangen significant zijn.

Bovendien is de samenhang tussen programma's vaak groot. Beleidsprogramma's op het gebied van water, natuur, woningbouw, mobiliteit en regionale economie overlappen elkaar territoriaal, bestuurlijk, in tijd en in budget. En projecten kunnen onderdeel zijn van meerdere programma's. Of deze overlap in de praktijk leidt tot conflicten of tot synergie tussen de beleidsprogramma's, hangt af van uiteenlopende factoren. Hoe meer de realisatie van onderdeel A afhankelijk is van de omstandigheden van onderdeel B, C en D, hoe groter de kans dat dit uiteindelijk leidt tot vertraging of oplopende kosten voor onderdeel A. Anderzijds ontstaat er ook de flexibiliteit om een bottleneck (inhoudelijk of procesmatig) in onderdeel A glad te strijken door middel van een verandering in één van de andere onderdelen, hetgeen winst in tijd of geld kan opleveren. Deze verwevenheid is niet alleen inhoudelijk, maar ook te zien tussen bestuurlijke schaalniveaus. Er vindt veelvuldig samenwerking plaats tussen partijen op lokaal, regionaal en landelijk niveau.



Over het algemeen geldt de lange tijdsduur als een belangrijk risico voor dit type programma's. Tegen de tijd dat de initiële ideeën zijn omgezet naar concrete planvorming en de eerste stappen richting implementatie gezet worden, is er vaak al veel veranderd in de omgeving. Voor Ruimte voor de Rivier geldt bijvoorbeeld dat de overstromingen van 1993 en 1995 een belangrijke aanleiding waren, maar inmiddels zijn deze bijna twee decennia geleden en is de 'sense of urgency' die destijds door de overstromingen werd veroorzaakt alweer deels afgenomen. Vanwege lange doorlooptijden en tussentijds veranderende omstandigheden krijgen grote infrastructurele projecten vaak te maken met problemen in de uitvoering. Kosten zijn niet altijd goed in te schatten, waardoor projecten soms flink boven hun budgetten uitkomen. Daarnaast ontstaan er vaak significante vertragingen in de uitvoering of is de kwaliteit van het eindresultaat niet zo hoog als was gepland.

Dit alles komt tot uiting in een praktijk van uitvoering van dit soort programma's en projecten die hoogst problematisch is. Ernstige kostenoverschrijdingen, vertragingen en vervormingen van de geplande projecten doen zich gemakkelijk voor.

### **2.3 Dynamiek in de omgeving: de situatie van Ruimte voor de Rivier**

Het programma Ruimte voor de Rivier vertoont een groot aantal van de hierboven genoemde kenmerken van complexiteit van uitvoeringsprocessen en de realisatie van fysieke infrastructuur. Zo heeft het opstellen van de PKB en het vervolgens uitvoeren daarvan een lange tijdsspanne. De PKB is in 2006 vastgesteld en de afronding van de uitvoering is eind 2015 beoogd. Daarnaast zijn er veel partijen bij de uitvoering van het programma betrokken en werken zij op een nieuwe, innovatieve manier samen. In het programma Ruimte voor de Rivier werken regionale en lokale partijen aan onder meer nationale doeleinden. Het programma wordt nationaal aangestuurd, maar de maatregelen zijn juist sterk vanuit regionaal oogpunt opgezet. Tussen de verschillende betrokkenen op rijks-, provinciaal, waterschaps- en gemeentelijk niveau heeft hiertoe een nieuwe werkverdeling en –verhouding vorm gekregen.

Ook is de genoemde inhoudelijke en bestuurlijke verwevenheid bij het programma Ruimte voor de Rivier aan de orde. Ruimte voor de Rivier heeft een relatie met andere programma's. Soms zijn dit regionale programma's waarvan een Ruimte voor de Rivier maatregel een onderdeel is. Het zijn in een aantal gevallen integrale gebiedsontwikkelingsprogramma's waarin het naast water gaat om functies als natuur, infrastructuur en soms woningbouw. En er is een belangrijke relatie met nationale programma's, waaronder het Deltaprogramma. Als we binnen het programma Ruimte voor de Rivier kijken, is een bijkomend complicerend aspect dat de kosten en lasten van de maatregelen vaak niet op dezelfde locatie liggen als de baten: het gebied A moet 'op de schop' met alle kosten en onzekerheden van dien, om er voor te zorgen dat men in gebied B 'droge voeten houdt'.

In Ruimte voor de Rivier speelt daarnaast een aantal specifieke contextuele aspecten een rol (zie ook bijlage 5). Zo is de diverse wetgeving die voor Ruimte voor de Rivier relevant is flink veranderd. Denk hierbij aan de WRO 2008 en de Waterwet. Natura 2000 (in Nederland de Natuurbeschermingswet) kan in potentie een belangrijke rol spelen voor Ruimte voor de Rivier omdat deze in principe behoud van natuurwaarden voorschrijft, hetgeen in strijd kan zijn met de

benodigde werkzaamheden in het rivierengebied. Overigens is de Natuurwetgeving in beweging en wordt gewerkt aan een nieuwe Natuurwet (zie ook VGR 18, paragraaf 2.3).

Ten tweede is het programma Ruimte voor de Rivier voor het behalen van de veiligheidsdoelstelling afhankelijk van projecten en programma's die niet binnen het basispakket van de PKB liggen. Het gaat hier om het NURG-programma en Stroomlijn. Het programma Nadere Uitwerking Rivierengebied dat gericht is op realisatie van nieuwe natuur en veiligheid in het rivierengebied maakt (met uitzondering van de maatregel Millingerwaard) geen onderdeel uit van de PKB-basispakket. De NURG-projecten zijn echter wel noodzakelijk voor het op tijd behalen van de veiligheidsdoelstelling. Stroomlijn wordt uitgevoerd om verruwing van de vegetatie in de uiterwaarden tegen te gaan en daarmee de noodzakelijke afvoercapaciteit te behalen. Ook Stroomlijn maakt geen onderdeel uit van de scope en budget van de PKB. Het niet doorvoeren van Stroomlijn zou gemiddeld 5 cm extra waterstandverhoging geven, wat ertoe zou leiden dat er aanvullende maatregelen genomen zouden moeten worden. Dat de terreinen in beheer zijn bij verschillende beheerders en dat een gedeelte van de inmiddels aangegroeide vegetatie als gevolg van de Natura 2000 status van een aantal gebieden niet zonder meer verwijderd kan worden, vergroot de complexiteit ook.<sup>1</sup>

Ten derde hanteerde de PKB als uitgangspunt dat € 100 miljoen inverdiend zou worden in het programma (de ontvangstentaakstelling). Deze ontvangstentaakstelling moest enerzijds uit Europese subsidies (ca. 50%) en anderzijds uit projectgebonden ontvangsten, zoals verkoop van grond- en delfstoffen (ca. 50%), worden gehaald. Aangezien de criteria en prioriteiten bij de EU-subsidiëring zijn aangepast, is nu al duidelijk dat deze doelstelling niet gehaald zal worden. De voorziene ontvangst uit Europese subsidies wordt in de verschillende voortgangsrapportages geraamd op maximaal € 4 miljoen. Daarnaast worden inkomsten verwacht uit de verkoop van overtollig vastgoed tot een maximum van € 30 miljoen. Samen met de projectgebonden ontvangsten, worden de totale ontvangsten nu geraamd op € 37 miljoen (VGR 18, hoofdstuk 6).

Ten vierde raken de significante veranderingen in de economische situatie ook aan het programma Ruimte voor de Rivier. De economische crisis zorgt potentieel voor zowel positieve als negatieve effecten. Een positief effect kan zijn dat maatregelen vanwege aanbestedingsvoordeel mogelijk tegen lagere kosten gerealiseerd kunnen worden. Een negatief effect kan zijn dat het gereserveerde budget voor Ruimte voor de Rivier kwetsbaarder wordt voor bijvoorbeeld bezuinigingen. Een mogelijke risicofactor hierin is de politieke gevoeligheid rondom de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling.

---

<sup>1</sup> De PKB Ruimte voor de Rivier hanteert als uitgangspunt dat de vegetatie in de uiterwaarden is teruggebracht tot het niveau van 1997. Stroomlijn gaat hiervan uit. Stroomlijn is derhalve noodzakelijk voor het behalen van de waterveiligheidsdoelstelling van de PKB Ruimte voor de Rivier. Natura 2000 hanteert 2004 als referentiejaar. In die periode is de vegetatie aangegroeid (en is er sprake van een verruwing). De meerdere vegetatie die intussen is gegroeid in Natura 2000 gebieden, heeft daarmee een beschermde status gekregen. Het is derhalve niet zonder meer mogelijk om de situatie van 1997 te herstellen. Zie ook VGR18, paragraaf 2.3.

Het bovenstaande geeft beknopt weer hoe Ruimte voor de Rivier zich afspeelt in een hoog-complexe omgeving, zowel inhoudelijk (techniek en doelstellingen) als qua context (economisch, juridisch, politiek) als qua uitvoeringsproces (bestuurlijke samenwerking, realisatie in en met de regio). Deze complexiteit is voor het merendeel inherent aan de aard, omvang en doorlooptijd van de beleidsopgave. Daarnaast is een zekere mate van complexiteit ook door het programma zelf geïntroduceerd, in bijvoorbeeld de samenwerking met anderen, om de mogelijkheden van het programma te vergroten.

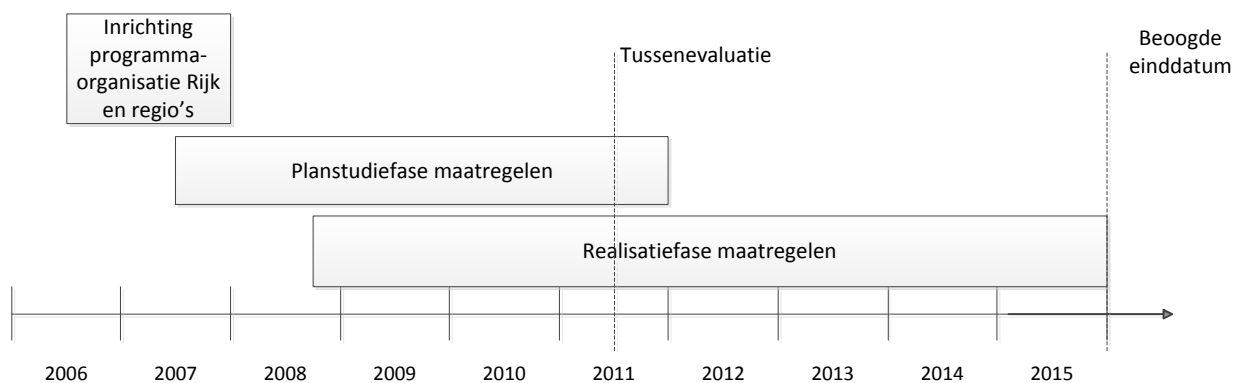
Ruimte voor de Rivier kent door al deze factoren vele potentiële kwetsbaarheden en risico's die mogelijk kunnen optreden in de uitvoering. In tijden waarin er op zoveel panelen (technisch, juridisch, economisch, politiek) verschuivingen waar te nemen zijn, ontstaat het risico dat deze dynamiek het programma negatief gaat beïnvloeden. Hier kan men bijvoorbeeld denken aan verslapping van bestuurlijke aandacht (omdat andere zaken zoals de economie grotere prioriteit krijgen), afkalvende steun bij bestuurders en overige stakeholders of vervaging van beleid door financiële of inhoudelijke inperkingen. Daarnaast is het voorstelbaar dat de in de vorige paragrafen genoemde risico's zoals budgetoverschrijdingen en vertraging zullen optreden die zich in de uitvoeringspraktijk van veel andere programma's manifesteren. De volgende hoofdstukken van dit rapport laten zien in hoeverre deze risico's een rol hebben gespeeld en zullen spelen in de uitvoering van het programma en het behalen van de doelstellingen.

### 3. Evaluatie doelbereik PKB Ruimte voor de Rivier

Nu de complexiteit van het programma in zijn volle omvang is geschetst, wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij het doelbereik van het programma tot nu toe en wordt een doorkijk gegeven naar 2015, de beoogde einddatum. Alvorens nader in te gaan op de doelen, beleidsuitgangspunten en doelbereik in termen van outcome en output wordt eerst het uitvoeringsproces op hoofdlijnen beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies aangaande het doelbereik.

#### 3.1 Verloop van de uitvoering

In deze paragraaf volgt een korte karakterisering van het uitvoeringsproces van de PKB Ruimte voor de Rivier. Verschillende perioden kenmerken zich door verschillende gebeurtenissen en activiteiten. In onderstaande tijdlijn is weergegeven dat de planstudiefase nu voor het overgrote deel van de maatregelen is afgerond of in de afrondende fase zit. Momenteel zijn voor een aantal maatregelen uitvoeringsbeslissingen in voorbereiding, waarna voor deze maatregelen de realisatiefase start.



Tijdlijn uitvoeringsproces PKB Ruimte voor de Rivier

#### 3.1.1 Inrichting programmaorganisatie (2006 – 2007)

Op 25 september 2006 verlenen de DG Water en de DG RWS een programmaopdracht voor de planstudiefase van de PKB Ruimte voor de Rivier aan de HID Ruimte voor de Rivier. Dit is het startsein voor de inrichting van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR). In oktober 2006 wordt het Q-team geïnstalleerd, dat tot taak heeft om over de ruimtelijke kwaliteit aan PDR te adviseren. Het Q-team is multidisciplinair samengesteld en de ruimtelijke inbedding van de maatregel wordt derhalve beschouwd vanuit landschapsarchitectuur, rivierkunde, ecologie, fysische geografie en stedenbouw. In de loop van 2007 volgt de instelling van een risicocomité en een auditcomité (zie voor de inrichting van de programmaorganisatie het volgende hoofdstuk). Voor de

verschillende maatregelen worden eigen projectorganisaties ingericht voor de planstudiefase: regionaal als regionale partijen initiatiefnemer zijn en centraal als RWS de initiatiefnemer is.

### **3.1.2 Eerste planstudies afgerond in 2008**

Op 9 oktober 2008 worden de eerste projectbeslissingen (SNIP3) genomen voor de maatregelen Ontpoldering Overdiepsche Polder, Uiterwaardvergraving Scheller en Oldeneler Buitenwaarden en de Dijkverlegging Westenholte. Op 8 december 2008 wordt als eerste van de Ruimte voor de Rivier maatregelen het veiligheidsniveau van maatregel Zuiderklip opgeleverd. Deze maatregel is een NURG-project (Nadere Uitwerking Rivierengebied) en was al in voorbereiding ten tijde van de totstandkoming van de PKB.

In juni 2008 levert de PDR het Handboek SNIP op, waarin een overzicht staat van gewenste producten per SNIP-fase en van de toetsingscriteria die de PDR hanteert. In juli 2008 wordt een nieuwe Rijksbouwmeester en daarbij een nieuw College van Rijksadviseurs benoemd. Rijksadviseur voor het Landschap wordt Ytje Feddes. Dirk Sijmons blijft voorzitter van het Q-team.

### **3.1.3 Veel aandacht voor audits en risicomanagement (2009 – 2010)**

Met behulp van verschillende audits wordt onder andere gekeken hoe PDR de projectbeheersing kan verbeteren. Ook wordt onderzoek gedaan naar de wijze waarop decentrale initiatiefnemers omgaan met plannings en risicomanagement. PDR laat een Opleiding en Ontwikkelprogramma IPM opstellen ten behoeve van de professionalisering van het programmamanagement bij initiatiefnemers. Ook de interne samenwerking tussen PDR, DG Water, de hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ) en de regionale diensten van RWS komt hierin aan bod.

Begin 2009 voert Deltares de eerste onafhankelijke hydraulische pakkettoets uit. Uitkomst is dat er naar verwachting iets meer waterstanddaling zal worden gerealiseerd dan in de PKB als doelstelling is opgenomen.

### **3.1.4 De realisatiefase komt in zicht (2009 – 2010)**

In dezelfde periode waarin het leeuwendeel van de planstudies start en/of loopt (2007 – 2008), wordt er nagedacht over de inrichting van de realisatiefase, omdat voor de koplopers in de tweede helft van 2008 de projectbeslissing zal worden genomen en de planstudiefase afloopt. Voor deze projecten zal de realisatiefase gaan starten. In juni 2009 verstrekken de DG Water en de DG Rijkswaterstaat de programma-opdracht realisatiefase aan de HID Ruimte voor de Rivier. De HID is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het gehele Ruimte voor de Rivier programma, dat wil zeggen voor de programmadirectie, voor maatregelen waar RWS realisator is en indirect voor de maatregelen die decentraal worden uitgevoerd.

In de zomer van 2009 komt een aantal belangrijke producten omtrent ruimtelijke kwaliteit gereed. Er verschijnt een document waarin een duidelijke taakverdeling en rolopvatting tussen het cluster ruimtelijke kwaliteit van de PDR en het Q-team staat beschreven. Dit rapport bevat ook toetsingsformats ruimtelijke kwaliteit per SNIP-fase. In september 2009 komen twee Handreikingen

Ruimtelijke Kwaliteit beschikbaar: voor de Waal en de Rijn. Voor de IJssel bestond al langer een dergelijke Handreiking (februari 2007).

In de tweede helft van 2010 wordt het eerste uitvoeringsbesluit genomen (SNIP5) voor de Overdiepsche Polder.

### **3.1.5 Vooruitblik: resultaten boeken**

Nu de eerste maatregelen in de uitvoeringsfase belanden, breekt een spannende fase aan. Hoe zal de markt reageren en offreren? Zijn de decentrale realisatoren goed toegerust voor hun taak? Blijven de ambities voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit overeind? Krijgen de PDR en de decentrale overheden te maken met bezuinigingen en kortingen op het budget? Leveren de benodigde vergunningen in het kader van de natuurbeschermingswet problemen op? Kortom de komende jaren zullen uitwijzen of alle voorbereidingen en inspanningen voldoende zijn geweest voor een succesvolle uitvoering en afronding van het programma.

## **3.2 Doelen en beleidsuitgangspunten PKB Ruimte voor de Rivier**

Ruimte voor de Rivier heeft een dubbeldoelstelling. In de inleiding zijn beide doelstellingen van de PKB al aan de orde geweest: waterveiligheid (een aantal centimeters waterstanddaling) en ruimtelijke kwaliteit. Het waarborgen van voldoende veiligheid geldt als hoofddoelstelling, verbetering van ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling. Hieronder worden beide doelstellingen toegelicht.

### **3.2.1 Waterveiligheid als hoofddoelstelling PKB**

De hoofddoelstelling van Ruimte voor de Rivier is waterveiligheid. Uiterlijk in 2015 moet de veiligheid in overeenstemming zijn met de in 2001 vastgestelde maatgevende afvoeren van 16.000 m<sup>3</sup>/s bij Lobith voor de Rijn en 3.800 m<sup>3</sup>/s bij Borgharen voor de Maas. In de PKB is opgenomen dat maatregelen die op korte termijn (tot 2015) worden uitgevoerd om de Rijn- en Maasafvoer veilig te kunnen verwerken, ook bij nog hogere maatgevende afvoeren – dus op de langere termijn - effectief moeten blijven ('geen spijt') en hun nut moeten behouden. Ten behoeve van de totstandkoming van de PKB zijn de maatregelen voor de korte termijn getoetst aan een visie op de gewenste maatregelen op de lange termijn (zie PKB, paragraaf 3.1). Het pakket aan korte termijn maatregelen is dus zodanig samengesteld dat de maatregelen hun nut voor de lange termijn behouden. In deze toets is voor de langere termijn uitgegaan van een maximale Rijnafvoer van 18.000 m<sup>3</sup>/s en een Maasafvoer van 4.600 m<sup>3</sup>/s en daarnaast van een zeespiegelstijging van 60 cm.

Het programma Ruimte voor de Rivier is nauwgezet opgebouwd uit een keten van samenhangende projecten. Het totaal aan maatregelen levert de vereiste veiligheid. Per maatregel is bepaald welke deze moet bijdragen aan dit totaal. Mogelijkheden om een project uit deze keten te vervangen zijn beperkt, omdat het nieuw ingebracht project in interactie met de andere projecten weer een zelfde waterstand verlagend effect moet bereiken.

### 3.2.2 Verbetering ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling

De Ruimte voor de Rivier maatregelen om de waterveiligheid te waarborgen, moeten tegelijkertijd een bijdrage leveren aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. De selectie van maatregelen in de PKB is mede gebaseerd op een samenhangende visie op de gewenste ontwikkeling van het rivierengebied ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. In de PKB is een aantal richtlijnen opgenomen voor ruimtelijke kwaliteit:

- De keuze van de veiligheidsmaatregelen dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij een ruimtelijke strategie van behoud, aanpassing en vernieuwing.
- Aansluiting bij de doelstellingen van de Nota Ruimte op het gebied van ruimtelijke kwaliteit voor de grote rivieren.
- Aansluiting bij de begrippen gebruikswaarde (gebruik voor verschillende functies is mogelijk, functies versterken elkaar zo mogelijk), belevingswaarde (onder andere diversiteit en identiteit) en toekomstwaarde (duurzaamheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd).

In de PKB is opgenomen dat de concrete invulling van de ruimtelijke kwaliteit op maatregelniveau steeds door de betrokken partijen wordt bepaald. De afweging van alternatieven wordt daarbij gebaseerd op inhoudelijke, procesmatige en financiële aspecten.

### 3.2.3 Beleidsuitgangspunten

Naast de dubbeldoelstelling is in de PKB een aantal algemene beleidsuitgangspunten opgenomen (Zie PKB deel 4 Hoofdstuk 5). Deze hebben onder andere betrekking op het nut van de korte termijn maatregelen voor de lange termijn, keuzes ten aanzien van de afvoerverdeling tussen de riviertakken, balans tussen behoud en ontwikkeling en de balans tussen veiligheid en natuur. Zo geldt bijvoorbeeld voor vrijwel het hele buitendijkse gebied van de Rijntakken en de benedenrivieren als Speciale Beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn. Daarnaast zijn er ook diverse gebieden aangemeld als Speciale Beschermingszone voor de Habitatrichtlijn. Een meer uitgebreide beschrijving van de beleidsuitgangspunten is opgenomen in bijlage 6.

## 3.3 Doelbereik PKB 2015 – Outcome

In de vorige paragraaf zijn de dubbeldoelstelling en beleidsuitgangspunten kort toegelicht. In deze paragraaf gaan we in op het doelbereik ten aanzien van deze dubbeldoelstelling (de outcome). Hierbij betrekken we ook een aantal andere onderzoeken die zijn uitgevoerd.

### 3.3.1 Waterstanddaling en ruimtelijke kwaliteit

#### *Waterstanddaling*

Uit de meest recente Pakkettoets van Deltares (april 2011) komt het beeld naar voren dat de doelstelling in termen van centimeters waterstanddaling zal worden gehaald. Nu steeds meer maatregelen de planstudiefase afsluiten, is het resultaat van de pakkettoets ook steeds nauwkeuriger. De rapportage geeft aan dat er op bepaalde plaatsen in het rivierengebied sprake is van een overschrijding van de norm voor de waterstand en dat er tegelijkertijd op andere plaatsen

een veel sterkere waterstanddaling wordt bereikt. De toegenomen nauwkeurigheid heeft tot gevolg dat voor de meeste trajecten van de riviertakken waar overschrijdingen zijn geconstateerd, deze overschrijdingen minder groot worden. De conclusie kan worden getrokken dat de doelen voor waterstanddaling over het totaal genomen zullen worden gehaald.

### *Ruimtelijke kwaliteit*

Tegelijkertijd met deze tussenevaluatie van de PKB is een evaluatie uitgevoerd naar de ontwerpprocessen van Ruimte voor de Rivier (Ecorys, 2011). In deze evaluatie is onderzocht hoe effectief de gekozen organisatie en aanpak zijn geweest bij het bereiken van ruimtelijke kwaliteit. De algemene conclusie is dat de organisatie en aanpak effectief zijn. Het is goed gelukt om te komen tot plannen die niet alleen de waterstaatkundige doelen halen, op draagvlak mogen rekenen en financieel inpasbaar zijn, maar ook leiden tot ruimtelijke kwaliteit. Per hoofdvraag van dit onderzoek zijn verschillende conclusies getrokken. Deze worden hieronder kort toegelicht.

- Hoe zijn de ruimtelijke kwaliteit en veiligheid integraal aangepakt?

De expliciete benoeming van ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling heeft geleid tot een efficiënte werkwijze waarbij in dialoog tussen overheden, belanghebbenden en experts invulling is gegeven aan de kwaliteit van de ontwerpen.

De decentrale aanpak, waarbij de initiatiefnemer van ruimtelijke maatregelen een gemeente, provincie of waterschap is, werkt en leidt tot goede resultaten.

In de bestuursovereenkomsten voor de planstudiefase is de dubbele doelstelling goed vastgelegd. De integrale aanpak is echter niet goed vastgelegd. Mede door inbreng van het Q-team is deze les bij de meeste projecten al snel geleerd. Het is van cruciaal belang dat in de opdrachtformuleringen expliciet benoemd wordt dat een integrale werkwijze gevolgd moet worden, en dat alternatieven en varianten integraal van karakter moeten zijn. Een integrale werkwijze blijkt bovendien tot kosteneffectieve oplossingen te leiden, die passen bij het natuurlijke karakter van het rivierengebied.

- Hoe zijn de ontwerpen tot stand gekomen?

Het borgen van ruimtelijke kwaliteit is maatwerk en mensenwerk. Het is van belang om een brede waaier van beschikbare instrumenten in te zetten, die elkaar aanvullen en versterken. Het gaat hierbij om zowel procesmatige, inhoudelijke, formele als informele instrumenten. Binnen Ruimte voor de Rivier is een goede balans van deze instrumenten gehanteerd.

Affiniteit met en gevoel voor integraal ontwerpen bij zowel initiatiefnemer als opdrachtnemer is bepalend voor het behalen van ruimtelijke kwaliteit. Een zorgvuldige keus voor een ruimtelijke ontwerper is essentieel.

De organisatie van de formele besluitvorming is zeer zorgvuldig en werkt over het algemeen goed. De afstemming van de rijksbesluitvorming (volgens SNIP) op de besluitvorming bij decentrale overheden en de consequenties van innovatieve aanbesteding voor de SNIP-systematiek, verdienen aandacht.



De Handreikingen per riviertak, ruimtelijke kwaliteitskaders per project, ambitiedocumenten en beeldkwaliteitsplannen hebben een nuttige en noodzakelijke rol vervuld.

- Wat is aan ruimtelijke kwaliteit bereikt in het ontwerp ?

Deze vraag wordt beantwoord op drie schaalniveaus, een hele riviertak, het dwarsprofiel met de relatie buitendijks-binnendijks, en de plek, binnen de projectgrens. Deze thema's komen overeen met wat in de PKB en Nota Ruimte ten doel is gesteld.

De decentrale aanpak heeft goed gewerkt voor de kwaliteit die op het schaalniveau van de plek en de dwarsprofielen is bereikt. Het niveau van de gehele riviertak is minder goed tot zijn recht gekomen. Er zijn hiervoor verschillende, op elkaar inwerkende oorzaken aan te wijzen: de keus voor zoveel mogelijk bestuurlijke decentralisatie, het meer beschrijvende dan sturende karakter van de handreikingen, een nivellerende werking van hydraulische eisen, de op kleinere schaal gerichte aandacht in participatieprocessen en de conserverende werking van natuurwet- en regelgeving.

- Welke interactie was er met de omgeving?

Participatie werkt versoepelend en versnellend op het planproces en bevordert een goed resultaat. Het is essentieel voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, maar dient strategisch en gedoseerd te worden toegepast. Het beeld van hoe de interactie is geweest, is binnen de onderzochte Ruimte voor de Rivierprojecten divers.

De samenwerking tussen de projectmanager en de ruimtelijk ontwerper is cruciaal om de balans tussen het hogere schaalniveau en de lokale, vaak behoudende insteek van belanghebbenden te verkrijgen.

- Hoe houdbaar is het ontwerp bij de realisering?

Een goed ontwerp aan het eind van de planstudiefase garandeert nog geen ruimtelijke kwaliteit in de uitvoering. Hoewel de hoofdlijnen van het ontwerp worden vastgelegd in de vraagspecificaties in de aanbestedingsdocumenten, bestemmingsplan en beeldkwaliteitplannen wordt ruimtelijke kwaliteit ook in de detaillering en vergunningverlening bepaald. In de uitvoering is daarom een rol voor het ontwerp en de ontwerper noodzakelijk, zowel bij de opdrachtgever, de realisator als bij de aannemer.

### 3.3.2 De werking van de dubbeldoelstelling in de praktijk

Het karakter van beide doelstellingen uit de PKB is verschillend. De doelstelling voor waterveiligheid is per maatregel concreet vastgelegd in de vorm van meetbare waterstanddalingen. Ruimtelijke kwaliteit is beschreven in meer algemene richtlijnen, waarbij de toekomstige gebruiksfuncties (landbouw dan wel natuur) in de PKB expliciet per maatregel zijn vastgelegd (PKB deel 4, pagina 22). Daar waar door de waterstandverlagende ingrepen de gronden niet meer voor landbouwkundig gebruik geschikt zijn, is in de PKB de keuze gemaakt voor omzetting van landbouw naar natuur. Binnen dit kader biedt de PKB ruimte aan de betrokken (regionale) partijen om samen invulling te

geven aan de doelen, zoals de inpassing van bestaande gebruiksfuncties (met name bewoning), de vormgeving van de vergravingen en de mate en vorm van recreatief medegebruik.

In de regio ziet men deze ruimte vooral als kans om, naast de regelmatig ervaren last van het voldoen aan de veiligheidsnormen, de maatregelen ook aan te wenden om het gebied een impuls te geven of Ruimte voor de Rivier in te bedden in lopende (regionale) projecten en programma's. Op deze manier worden de randvoorwaarden gecreëerd voor een integrale aanpak en een gebiedsontwikkelingsproces dat beter kan aansluiten bij de lokale en/of regionale wensen en omstandigheden dan als er puur en alleen naar de waterveiligheid zou worden gekeken. Deze integrale aanpak leidt in algemene zin tot creativiteit in de oplossingen, meer draagvlak bij bestuurders, maatschappelijke organisaties, belangengroeperingen en bewoners en daarmee voortgang in het proces. Bovenstaand beeld kwam onder andere naar voren in de gesprekken met de projectleiders van de maatregelen bij Zwolle en Deventer, de dijkverlegging in Munnikenland en de Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld. Bovenstaande betekent overigens niet dat de opgave om beide doelstellingen te realiseren eenvoudig is. Projectleiders van de dijkterugleggingen bij Lent en Cortenoever/Voorsterklei gaven aan dat het komen tot een goed ontwerp 'precisiewerk' vraagt en niet altijd makkelijk is.

Gesprekspartners van rijks- en regionaal niveau geven aan dat de ruimte in de praktijk ook daadwerkelijk wordt ervaren. Echter, dat houdt niet in dat de PDR ook alle regionale voorstellen ondersteunt, aangezien de PDR zich ook moet houden aan de gestelde randvoorwaarden van budget en tijd. Zoals hierboven al is toegelicht is een kwaliteitsteam ingesteld om de PDR te adviseren over de ruimtelijke kwaliteit in de maatregelen. In het volgende hoofdstuk komen we terug op het functioneren van dit Q-team.

### **3.3.3 Invloed van veranderende context op de dubbeldoelstelling**

In de PKB zijn beide doelstellingen voor waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit omschreven (met waterveiligheid als leidend). De fundamentele keuze voor het geven van ruimte aan de rivieren in plaats van te kiezen voor het alternatief dijkversterking betekende destijds een belangrijke paradigma verandering. Formeel is deze dubbeldoelstelling onverminderd van kracht. In de landelijke politiek en ook in het maatschappelijke debat is echter sinds de vaststelling van de PKB meer discussie ontstaan over de onderlinge weging van de twee doelstellingen en de betekenis en kosten van ruimtelijke kwaliteit. De waterveiligheidsdoelstelling staat als een huis en wordt door de landelijke politiek onderschreven, maar ruimtelijke kwaliteit wordt in algemene zin steeds meer gezien als 'luxe' die veel extra geld kost en vooral gericht is op nieuwe natuur in het rivierengebied, terwijl er elders fors bezuinigd wordt op de aanleg daarvan.

Er bestaan verschillende ramingen met betrekking tot de kosten van ruimtelijke kwaliteit en het realiseren van de waterveiligheidsdoelstellingen met behulp van dijkversterking alleen. Een gezaghebbende en eensluidende analyse is er momenteel niet. Ten tijde van de totstandkoming van de PKB ging men uit van € 1,4 miljard voor het alternatief dijkversterking. Uit een analyse van

de Taskforce HWBP<sup>2</sup> is gebleken dat de dijkversterkingen van het HWBP 1 en 2 gemiddeld genomen 35% duurder zijn uitgevallen dan geraamd. Uitgaande van de PKB berekening van € 1,4 miljard zouden de kosten voor dijkversterking uitkomen op € 1,9 miljard, exclusief onder meer de daarbij behorende organisatiekosten. Een raming van een hoogleraar (Vrijling<sup>3</sup>) stelt dat het budget voor Ruimte voor de Rivier voor twee derde naar natuurontwikkeling en verbetering van ruimtelijke kwaliteit zou gaan en voor een derde naar waterveiligheid<sup>4</sup>. Het alternatief dijkversterking zou in die raming dus een derde van het PKB-budget beslaan (€ 700 miljoen).

De Tweede Kamer heeft de staatssecretaris door middel van de motie Lucas<sup>5</sup> verzocht om bij projecten in het kader van onder andere Ruimte voor de Rivier onderscheid te maken tussen opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorraad enerzijds en ambities op andere beleidsterreinen anderzijds en dit onderscheid inzichtelijk te maken bij de financiële verantwoording. De PDR heeft in de voortgangsrapportage aan de vraag in de motie gehoor gegeven. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de kosten voor beide doelstellingen bij veel maatregelen eigenlijk nauwelijks te scheiden zijn. De fundamentele keuze die in de PKB is gemaakt om de waterveiligheid te borgen door de rivier meer ruimte te bieden, leidt in zichzelf al tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Om waterveiligheid op een goede manier te realiseren en in te bedden is een zorgvuldige inpassing in het rivierengebied nodig (waar tevens een EHS, Natura 2000 en KRW-doelstelling aan de orde is).

Niettemin is er in de politieke perceptie een verschuiving waar te nemen naar een primaat voor de waterveiligheidsdoelstelling. Op regionaal niveau (in de uitvoering van de maatregelen) is deze verschuiving een stuk minder zichtbaar. Uit de gesprekken blijkt dat in de regio de doelstelling van ruimtelijke kwaliteit een belangrijke rol blijft spelen in het gebiedsproces. Men ziet de doelstelling voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit helemaal niet als 'luxe' of 'aanleg van natuur', maar ook (of eerder) als een kans voor integraliteit en een impuls voor aantrekkelijkheid van het gebied door middel van de ontwikkeling van andere gebruiksfuncties. In de planvormingsfase is bovendien met beide doelstellingen rekening gehouden en zijn ze vaak met elkaar verweven geraakt. Aangezien de plannen zich veelal in een vergevorderd stadium bevinden, is verminderen van de ambitie ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit dan ook erg lastig en niet aan de orde. Overigens geven

---

<sup>2</sup> Een dijk van een programma, naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Taskforce HWBP, 16 december 2010 (paragraaf 6.2)

<sup>3</sup> Verloren in een zee van mooie plannen, Han Vrijling, Trouw, 12 september 2008

<sup>4</sup> Op deze raming en de gehanteerde uitgangspunten is veel kritiek. De ontpoldering van Noordwaard kan hier als voorbeeld dienen. Het gebied is ontpolderd ten behoeve van waterveiligheid en wordt als gevolg daarvan te nat voor voortzetting van landbouw. Het is om deze reden dat het gebied de 'functie' natuur of water krijgt. Het zonder meer toerekenen van het volledige budget voor deze maatregel aan natuurontwikkeling geeft derhalve een onzuiver beeld.

<sup>5</sup> Motie Lucas, nr 44 (32500-A) uit het MIRT-overleg van 13-12-2010

verschillende respondenten aan dat het eventueel schrappen van EHS-gelden wel gevolgen kan hebben voor de maatregelen, omdat de financiering van het beheer en onderhoud ineens op losse schroeven staat en er gezocht moet worden naar andere financieringsconstructies.

### **3.3.4 De beleidsuitgangspunten**

Als onderdeel van de tussenevaluatie hebben wij ons gebogen over de werking en de geldigheid van de in de PKB opgenomen beleidsuitgangspunten, mede gezien het feit dat deze zijn opgesteld ten tijde van de opstelling van de PKB (de periode voor 2006).

De beleidsuitgangspunten zijn in onze ogen door de gekozen organisatie en werkwijze in planvoorbereiding en uitvoering van de maatregelen in voldoende mate geborgd. Zo is het pakket aan PKB-maatregelen voor de korte termijn getoetst op zijn waarde voor de lange termijn. En is de inrichting van het proces dusdanig dat er voldoende aandacht uitgaat naar behoud van landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden, bijvoorbeeld door het zoveel mogelijk decentraliseren van de planvoorbereiding en uitvoering en het inrichten van het Q-team. Eisen ten aanzien van de Vogel- en habitatrictlijn worden nageleefd middels de bestaande vergunningprocedures.

Een aantal beleidsuitgangspunten heeft veel meer betrekking op de lange termijn en moet een plek krijgen in het Deltaprogramma. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het beleidsuitgangspunt dat extra afvoer boven de 16.000 m<sup>3</sup>/s geheel over de Waal en de IJssel moet worden afgevoerd en niet over de Lek. Dit geldt ook voor het beleidsuitgangspunt dat voor de lange termijn retentie als onvermijdelijk wordt beschouwd en tegelijkertijd als sluitstuk (en er dus zo min mogelijk gebruik van zal worden gemaakt).

De beleidsuitgangspunten lijken dus over het algemeen nog actueel en voor zover betrekking op de lange termijn onderdeel van het Deltaprogramma. Over de beleidsuitgangspunten is in vergelijking met de dubbeldoelstelling ook veel minder of geen (politieke) discussie.

### **3.4 Doelbereik PKB 2015 – Output**

Uit de vorige paragraaf komt naar voren dat het programma Ruimte voor de Rivier op koers ligt om de gestelde doelstellingen te halen. Hoe zit het echter met de realisatie van de output binnen de gestelde tijd en budget?

#### **3.4.1 De voortgang van de PKB tot nu toe**

##### *De 39 Ruimte voor de Rivier maatregelen*

De gestelde einddatum voor het realiseren van de Ruimte voor de Rivier maatregelen staat op 31 december 2015. Als we de voortgang van het totale programma in ogenschouw nemen, dan blijkt dat het programma behoorlijk goed op schema ligt. Een doorkijk naar 2015 op grond van de huidige planning leert dat het er de komende jaren om zal gaan of de einddatum wordt gehaald. Een groot aantal plannings van individuele maatregelen is er op gericht eind 2015 te halen. Van een aantal maatregelen wordt verwacht dat zij in 2015 mogelijk niet gereed zullen zijn. Dit zijn Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld, Dijkterugging Lent, Dijkverlegging Cortenoever en Dijkverlegging

Voorsterklei. Hiervan wordt sinds de 15<sup>e</sup> voortgangsrapportage melding gemaakt. Over eventuele mogelijkheden tot versnelde realisatie wordt nagedacht.<sup>6</sup>

Bij drie PKB-maatregelen wordt op verzoek van de regionale initiatiefnemers de aanleg gecombineerd uitgevoerd met maatregelen die reeds anticiperen op de wateropgave voor de lange termijn. Het betreft de hoogwatergeul Kampen in relatie tot de PKB maatregel zomerbedverlaging Beneden-IJssel bij Kampen en de nevengeul Tichelbeekse Waard in relatie tot de twee dijkverleggingen Cortenoever en Voorsterklei bij Zutphen, zoals opgenomen in de PKB.

#### *Overige maatregelen (NURG en Stroomlijn)*

De Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) is een programma (50/50 gefinancierd vanuit het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu) waarin 7.000 ha nieuwe natuur en veiligheid in het rivierengebied wordt gerealiseerd. Het programma bestaat uit 55 maatregelen. Hiervan zijn 7 maatregelen noodzakelijk voor het realiseren van de huidige wettelijke veiligheidsdoelstelling, terwijl ze geen onderdeel uitmaken van de PKB. Nu de financiering van het natuurbeleid onder druk staat, nemen ook de zorgen over de (tijdige) uitvoering van de betreffende 7 NURG-projecten toe. De Minister van EL&I heeft echter toegezegd dat deze NURG-projecten volgens plan uitgevoerd zullen worden. Uit VGR 18 (paragraaf 2.3) blijkt dat 6 van de 7 maatregelen nu al, dan wel uiterlijk 2015 gerealiseerd kunnen zijn. Alleen van de uiterwaardvergraving Afferdensche- en Deestsche waarden blijft de voortgang achter. De verwachting is dat deze maatregel op zijn vroegst in oktober 2016 gereed zal zijn. Wel wordt gekeken naar mogelijkheden voor versnelling.

Naast NURG speelt ook het project Stroomlijn een rol in het behalen van de doelen van de huidige wettelijke waterveiligheidsnorm. Zoals in hoofdstuk 2 al beschreven, staat Stroomlijn op gespannen voet met Natura 2000, aangezien er verschillende referentiejaar voor de vegetatie worden gehanteerd (Natura 2000 gaat uit van meer verruwing dan Stroomlijn). Deze meer verruwde situatie heeft meer dan vijf centimeter waterstandverhoging tot gevolg, waardoor het effect van de Ruimte voor de Rivier maatregelen deels teniet kan worden gedaan. De aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000 gebieden zijn, daar waar de hoogwaterveiligheid een knelpunt kan vormen, doorgeschoven naar de tweede helft van 2011. De ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economie, Landbouw en Innovatie onderzoeken gezamenlijk de mogelijkheid van hergroepering van Natura 2000 gebieden, zodat de mogelijkheden voor het verrekenen van positieve en negatieve natuureffecten van maatregelen maximaal benut kunnen worden (VGR 18, paragraaf 2.3). Er is € 75 miljoen gereserveerd om de benodigde inhaalslag ten aanzien van overmatige begroeiing in de uiterwaarden te maken en zo de waterveiligheid op peil te houden.<sup>7</sup> Om verruwing van de vegetatie

---

<sup>6</sup> Er wordt onder meer gekeken naar mogelijkheden voor meer parallel werken en eventuele meerkosten van een versnelde realisatie door de markt 2 aanbiedingen te vragen, namelijk een met oplevering eind 2015 en een ander met oplevering volgens de huidige planning.

<sup>7</sup> Persbericht Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 4 augustus 2011.

in de uiterwaarden ook in de toekomst tegen te gaan, wordt momenteel een wijziging van de Waterwet voorbereid, waarbij eigenaren verplicht worden om de vegetatie in de uiterwaarden te onderhouden.

### 3.4.2 Realisatie programma binnen het budget

In de PKB is het budget voor Ruimte voor de Rivier vastgesteld op € 2.220 miljoen (prijspeil 2005) met een bandbreedte van 37% (PKB deel 4, tabel 15.2). Deze bandbreedte neemt af naarmate er meer SNIP2a en SNIP3 beslissingen worden genomen. Uit de 18<sup>e</sup> Voortgangsrapportage, periode 1 januari 2011 – 30 juni 2011 blijkt dat het programmabudget op 30 juni 2011 € 2.136,8 miljoen bedraagt. Dit budget is bestemd voor waterveiligheidsmaatregelen inclusief de inpassingskosten. Maatregelen die los staan van de waterveiligheidsingreep worden betaald door derden (provincies, waterschappen, gemeenten). Als door een PKB-maatregel natuur wettelijk moet worden gecompenseerd, dan horen die kosten wel tot het PKB-budget.

De raming van de kosten ligt hoger dan het budget, te weten € 2.169,5 miljoen. Er is dus een spanning van € zo'n 33 miljoen. In VGR 17 was er nog een ruimte van € 15 miljoen. Dit verschil valt te verklaren door een daling van het programmabudget met € 205,2 miljoen en een daling van de raming met € 157,5 miljoen (VGR 18, hoofdstuk 6).

Betrokkenen geven aan dat zij verwachten dat Ruimte voor de Rivier binnen de gestelde begroting gerealiseerd kan worden. Hierbij kan echter wel een aantal voorbehouden gemaakt worden. De markt is momenteel gunstig. De eerste aanbestedingen laten zien dat marktpartijen een stuk lager aanbieden dan verwacht. Er lijken dus mede als gevolg van de financiële crisis besparingen te kunnen worden gerealiseerd, maar het echte bewijs daarvan zal zich tijdens de realisatie pas laten zien. Het staat op voorhand niet vast of de gevraagde kwaliteit in de praktijk geleverd kan worden voor de geboden prijs.

Bovendien is het budget gedurende de tijd wel geïndexeerd, maar de indexatie heeft de kostenstijging niet bijgehouden. Het effect van de financiële crisis lijkt op het eerste gezicht positiever te worden ingeschat dan de praktijk uitwijst. De vastgoedprijzen zijn momenteel nog steeds hoger dan dat ze waren ten tijde van opstelling van de raming in 2005.

### 3.4.3 Risico's in de periode 2011-2015

De uitvoering van het programma voor realisatie in 2015 lijkt in algemene zin op schema te liggen. Veel maatregelen zitten nu in de overgangsfase van planstudie naar realisatie. Het goed afronden van de planstudie is één ding, het goed realiseren is een tweede. Er bestaat een aantal (onvoorziene en voorziene) risico's die voor vertraging en/of budgetoverschrijdingen kunnen gaan zorgen. De risico's zijn zowel inhoudelijk als bestuurlijk. We noemen de volgende:

- Grondverwerving: In de planstudiefase is al begonnen met het verwerven van vastgoed. Voordat er één maatregel in uitvoering was, was programmabreed al 65% via minnelijke weg verworven. Bij de uiterwaardvergravingen bij Deventer is het gelukt om 100% te verwerven voor de start van de aanbesteding voor de uitvoering.

Bij drie maatregelen (ontpoldering Overdiepsche Polder, ontpoldering Noordwaard en dijkverlegging Westenholte) is men begonnen met de (voorbereiding van de) onteigeningsprocedure. Met het oog op de waterveiligheid eind 2015, is daarom ook minnelijk verworven in de planstudiefase en is geborgd dat de procedure van de administratieve onteigening tijdig begint. Onteigening kan lange tijd in beslag nemen. Daarbij wordt ook gewezen op het risico van beperkte capaciteit bij de Raad van State en de Onteigeningskamer. Aangezien veel Ruimte voor de Rivier projecten zich in dezelfde fase bevinden, zullen zij straks ook allemaal min of meer tegelijkertijd capaciteit vragen van deze instanties. Dit kan tot vertraging in de realisatie leiden.

Een groter risico voor tijdige beschikbaarheid van de nog te verwerven gronden is dat de onteigening eerst kan starten na het onherroepelijk zijn van gemeentelijke bestemmingsplannen of provinciale inpassingsplannen. De ervaring is dat de vaststelling ervan in Colleges van B en W en Gedeputeerde Staten, en gemeenteraden en Provinciale Staten in aantal gevallen meer tijd vraagt dan gepland doordat deze van samenstelling zijn veranderd sinds de gemeenteraads- en Statenverkiezingen in 2010 respectievelijk 2011 en daarmee de aansluiting met de voorgeschiedenis ten tijde van het ontwerpen in de planstudiefase missen.

- Vergunningverlening: voor de uitvoering van de Ruimte voor de Rivier maatregelen dienen ruimtelijke ordeningsprocedures te worden doorlopen en zijn veel vergunningen nodig (onder meer Waterwet, Wet Natuurbeheer, Ontgrondingenwet, Flora- en faunawet, bestemmingsplannen). Deze vergunningverlening is complex en kent verschillende bevoegde gezagen, die een eigen afweging maken. Er vindt nog lang niet altijd een integrale projectafweging plaats. Overigens geven de respondenten aan dat de complexe vergunningverlening geen onvoorziene probleem is: iedereen is zich ervan bewust en anticipeert (voor zover mogelijk) op een zo goed mogelijk verloop ervan.
- De besluitvorming rondom Natura 2000 als het gaat om natuurcompensatie. Momenteel moet er per Natura 2000-gebied gecompenseerd worden in hetzelfde gebied. Dit leidt mogelijk tot problemen of suboptimale situaties in vergelijking met een situatie waarin er met de compensatie flexibeler kan worden omgegaan, bijvoorbeeld op het schaalniveau van een riviertak. In VGR 18 wordt aangegeven dat de mogelijkheden hiertoe worden onderzocht. Daarnaast bestaat er onzekerheid rondom het project Stroomlijn in verband met de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten. Mag de vegetatie in Natura 2000-gebieden worden aangepakt?
- Onvoorziene omstandigheden als archeologische vondsten of vondsten van explosieven: dergelijke vondsten brengen vertragingen in de uitvoering met zich mee.
- Problemen in de aanbesteding/geschillen met aannemers: er kunnen zich tegenvallers voordoen bij het grondverzet. De aannemer is verantwoordelijk voor het maken van een reële kostenraming voor het grondverzet. Hierbij hangt veel af van de (geschatte) kwaliteit van de grond. Als deze tegenvalt (en er bijvoorbeeld meer grond gestort moet worden), nemen de kosten fors toe.

- Onzekerheid rondom de eisen die gesteld worden aan de grond voordat die kan worden benut voor bodemtoepassingen. Dit risico hangt samen onder meer samen met de discussies over het Besluit Bodemkwaliteit. VGR 18 benoemt dit risico als belangrijkste endogene risico, hoewel de kwantitatieve omvang is gedaald (paragraaf 5.1).
- Beperkte 'werktijd': in bepaalde maanden van het jaar mag er niet gegraven worden in verband met het broedseizoen of de hoogwaterperiode. Een vertraging van één à twee maanden als gevolg van één van bovenstaande risico's kan daarom makkelijk uitlopen tot vijf of zes maanden.
- De onzekerheid rondom tijdige uitvoering en financiering van de 7 NURG-maatregelen. Deze vallen (met uitzondering van een gedeelte van de Millingerwaard) niet onder de scope van de PKB en dus ook niet onder de beïnvloedingssfeer van PDR. Tijdige uitvoering van de maatregelen is wel noodzakelijk voor het bereiken van de waterveiligheidsdoelstelling. Uit VGR 18 blijkt dat één van de zeven NURG-maatregelen waarschijnlijk niet in 2015 maar op zijn vroegst in oktober 2016 wordt opgeleverd. Het betreft de uiterwaardvergraving Afferdensche – en Deestsche waarden.
- Het afnemen van bestuurlijke steun bij dagelijkse en/of algemene besturen van Rijk, provincie, waterschap of gemeente (bijvoorbeeld als gevolg van een bestuurswisseling) of het anderszins wegvallen van dragende personen bij een maatregel, zoals projectleiders of beeldbepalende personen in het gebied.

De PDR zet zich maximaal in om het optreden van eventuele risico's zoveel mogelijk te beperken door de minnelijke grondverwerving te intensiveren, de marktbenadering te vervroegen en te ondersteunen in het vergunningenspoor. Deze risico's kunnen (en zullen) hoe dan ook in meer of mindere mate optreden.

### 3.5 Conclusie evaluatie doelbereik

De conclusie die in deze tussenevaluatie wordt getrokken ten aanzien van doelbereik is dat met de uitvoering van de Ruimte voor de Riviermaatregelen, de 7 NURG-projecten en het project Stroomlijn het halen van de huidige wettelijke waterveiligheidsnormen en de doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit goed geborgd zijn. Naar verwachting zullen de doelen ook daadwerkelijk gehaald worden als de uitvoering van de maatregelen in de komende jaren goed verloopt.

Ten aanzien van de tijdige uitvoering van de maatregelen wordt geconcludeerd dat dit vooralsnog volgens plan verloopt. In de vorige paragraaf is hierbij een aantal voorbehouden gemaakt. Zo is onder andere gewezen op risico's ten aanzien van grondverwerving, vergunningverlening, onvoorziene omstandigheden als archeologische vondsten en problemen in de aanbesteding. Hoe dan ook: het feit dat de uitvoering tot zover volgens plan verloopt, is, gezien de complexiteit van de opgave, een grote prestatie.

Gegeven de complexiteit van Ruimte voor de Rivier is het opvallend dat het programma zo goed scoort op realisatie van de (dubbel)doelstelling, budget en tijd, terwijl soortgelijke programma's zoals het Hoog Water Beschermings Programma en andere fysieke programma's keer op keer in de



problemen komen en te maken hebben met vertraging en budgetoverschrijdingen om de doelstellingen te kunnen behalen. Een verklaring hiervoor is in onze ogen enerzijds gelegen in een gedegen basis, dat wil zeggen een goede PKB die ruimte biedt voor regionale inbreng, die rekening houdt met (financiële) risico's en uitgaat van een realistische planning. Anderzijds is in onze visie het succes van de uitvoering van de PKB gelegen in de werking van de programmaorganisatie en het management van de uitvoering. Deze onderwerpen komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

## 4. Programmaorganisatie en uitvoeringsmanagement

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanpak van het programma Ruimte voor de Rivier. Daarmee heeft dit hoofdstuk vooral betrekking op het procesverloop van Ruimte voor de Rivier, de 'hoe'-vraag van de onderzoeksopdracht. Het hoofdstuk kent de volgende opbouw:

- Paragraaf 4.1: Organisatie Ruimte voor de Rivier (feitelijke beschrijving).
- Paragraaf 4.2: Samenwerking op rijksniveau in de praktijk (meningen betrokkenen).
- Paragraaf 4.3: Samenwerking rijk – regio in de praktijk (meningen betrokkenen).
- Paragraaf 4.4: Conclusie organisatie en werking in de praktijk (conclusies onderzoeksteam Erasmus - Berenschot).

De meningen van betrokkenen zijn enerzijds onderzocht door middel van interviews en anderzijds door het uitzetten van een enquête. De resultaten van beide methoden zijn in dit hoofdstuk verwerkt. In bijlage 1 vindt u een overzicht van onze gesprekspartners. De enquêteresultaten zijn in een apart bijlagenboek opgenomen.<sup>8</sup>

### 4.1 Organisatie Ruimte voor de Rivier

#### 4.1.1 Aansturing en verantwoordelijkheid op rijksniveau

##### *Huidige situatie*

De staatssecretaris van I&M is politiek verantwoordelijk voor het programma Ruimte voor de Rivier en de realisatie van de in de PKB vastgelegde doelen en is de formele opdrachtgever aan de initiatiefnemer en de realisator.

De aansturing van het programma vindt plaats in een driehoek tussen DGW – RWS – PDR. De staatssecretaris van I&M heeft binnen het ministerie één aanspreekpunt voor het programma Ruimte voor de Rivier. Momenteel is DGW het aanspreekpunt voor de staatssecretaris en eindverantwoordelijk voor het programma Ruimte voor de Rivier. Daarmee is DGW ook opdrachtgever van het programma naar PDR. De verantwoordelijkheid van een maatregel waarvoor RWS realisator is, gaat over van DGW naar RWS als de maatregel in de realisatiefase komt. De verantwoordelijkheid voor de maatregelen uit het programma die in de realisatiefase zijn belegd bij waterschappen en gemeenten, blijft op dit moment bij DGW.

---

<sup>8</sup> De analyse van de enquête-data wijst uit dat er een systematisch verschil bestaat tussen de antwoorden van (a) de groep respondenten van PDR, en (b) de groep respondenten vanuit de projectgroepen en stuurgroepen. De respondenten die werkzaam zijn bij PDR hebben over de breedte van de vragen een licht positiever oordeel afgegeven over de verschillende samenwerkingsrelaties binnen het programma en over de meerwaarde van de rol van PDR voor de afzonderlijke projecten. Zie verder het bijlagenboek.

## *Toekomstige situatie*

Afgesproken is echter dat op enig moment de verantwoordelijkheid voor het programma overgedragen wordt van DGW naar RWS. Nu er steeds meer projecten in de realisatiefase komen, ligt het voor de hand dat deze overdracht binnenkort zal plaatsvinden. Er is dan ook nagedacht op welk moment en onder welke voorwaarden de eindverantwoordelijkheid overgedragen wordt. Een goed moment voor overdracht zou kunnen zijn het moment dat de staatssecretaris de SNIP3-beslissingen voor de maatregelen met de grootste politiek-bestuurlijke risico's heeft genomen. De laatste maatregelen met grote politiek-bestuurlijke risico's waarvoor nog een SNIP3-beslissing genomen moet worden, zijn de dijkverleggingen Cortenoever/Voorsterklei, de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld en de zomerbedverlaging Beneden-IJssel. Besluitvorming staat gepland eind 2011 (VGR 18). Daarom zal naar alle waarschijnlijkheid uiterlijk 1 januari 2012 de programmaregie worden overgedragen van DGW naar RWS. Tegelijkertijd zal er ook in latere fasen van de uitvoering beleidsmatig nog het nodige kunnen gaan spelen in de verschillende maatregelen. Ook na de overdracht blijft DGW derhalve bij het programma betrokken als onderdeel van de driehoek DGW-RWS-PDR.

### **4.1.2 Inrichting Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR)**

De HID Ruimte voor de Rivier is opdrachtnemer voor het gehele programma Ruimte voor de Rivier. Zijn verantwoordelijkheid omvat daarmee de aansturing van de programmadirectie, RWS-Projecten en toetsing en facilitering van de maatregelen die decentraal zijn belegd. De HID stuurt een driehoofdige directie aan: Directeur Kennis (tevens plaatsvervangend HID), directeur Programmabeheersing en hoofd Bureau HID. Binnen de Programmadirectie werken generalisten, thematische specialisten (bijvoorbeeld grondverzetdeskundigen, juristen en controllers) en mensen met een focus op een specifiek gebied (bijvoorbeeld riviertakmanagers). RWS voert een aantal maatregelen uit waarvoor RWS als initiatiefnemer of realisator verantwoordelijk is. Deze maatregelen hebben vooral betrekking op uiterwaarden en kribverlaging. Ook is de maatregel Noordwaard hier vanuit de regio ondergebracht.

PDR heeft in de uitvoering van het programma de volgende drie rollen:

- *Toetser.* PDR toetst de kwalitatieve inhoud van de opgeleverde producten (plan van aanpak, variantkeuze, projectbeslissing, marktbenaderingsvoorstel enz.) en monitort de voortgang van de maatregelen periodiek aan de hand van rapportages vanuit de projecten. Hierbij wordt het basismodel beheersing grote projecten als leidraad gebruikt (dat is gebaseerd op het Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten). Deze is verder programma-specifiek uitgewerkt in het beheersplan en in het toetsingskader (handboek met betrekking tot producten en toetsingscriteria). Ook toetst de PDR aan de hand van het auditplan of de processen adequaat verlopen en op welke punten de processen aanscherping behoeven.
- *Facilitator.* PDR ondersteunt de uitvoering van de maatregelen met het aanreiken van kennis en standaardmethodieken voor onder meer projectmanagement (het zogenaamde integraal projectmanagement model, of IPM-model), probabilistisch plannen (PPI-tool), budgetramingen (PRI-tool), risicomangement en competentiemangement. Daarnaast ondersteunt PDR in

samenspraak met de bij de maatregelen betrokken partijen op bepaalde onderdelen de uitvoering van de individuele maatregelen, bijvoorbeeld op specifieke juridische terreinen. Om de onafhankelijkheid van de toetsers te waarborgen, is afgesproken dat de medewerkers van PDR die zelf bij de uitvoering van een maatregel betrokken zijn, niet ook als toetsers bij die maatregel optreden.

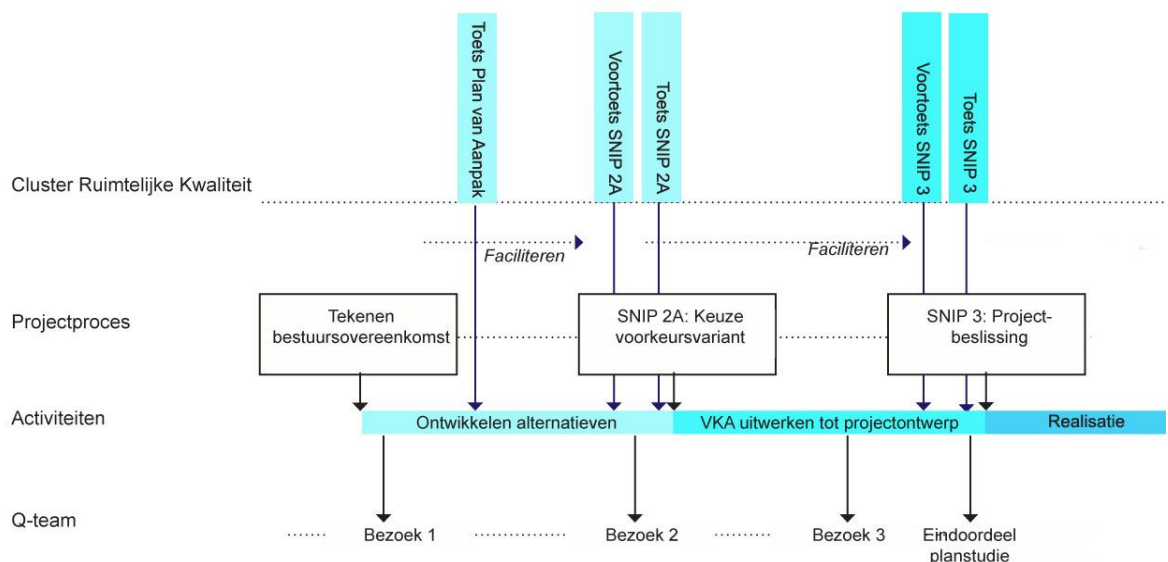
- *Programmaregisseur.* Tot regisseren behoort een aantal verschillende taken. Zo verzorgt PDR (samen met DGW en RWS staf DG) onder meer de verschillende rapportages aan de Tweede Kamer en bewaakt PDR de systematiek van bestuursovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten en realisatieovereenkomsten (zie vervolg van dit hoofdstuk). Tot regisseren behoort ook het organiseren van kennisuitwisseling op programmaniveau. PDR organiseert en faciliteert verbinding en uitwisseling van ervaringen tussen de diverse initiatiefnemers en realisatoren. Daarnaast is PDR een schakel tussen de beleidsmakers in Den Haag en de werkvloer (dat wil zeggen de decentrale partners/uitvoerders). In de werkwijze van PDR zit procesinnovatie in de vorm van parallel werken besloten. Dat wil zeggen dat tijdens de planstudie al voorbereidingen worden gedaan voor de realisatie in de vorm van vastgoed aankopen, dat na SNIP2a het realisatieteam al wordt samengesteld en dat een plan van aanpak voor de realisatie en een voorstel voor de marktbenadering worden voorbereid. Daarnaast worden in de planstudiefase al de vergunningverleners en eindbeheerders betrokken die formeel pas in een latere fase aan tafel komen. De rol van PDR in deze parallelle werkwijze is die van aanjager en facilitator. De daadwerkelijke uitvoering wordt verzorgd door de realisator (regio of RWS-projecten).

#### *Adviesorganen Ruimte voor de Rivier*

In de uitvoering van de werkzaamheden laat de directie van PDR zich adviseren door een drietal organen: het auditcomité, het risicocomité en het Q-team. Daarnaast is Deltares aangesteld voor een objectieve beoordeling van het behalen van de waterveiligheidsdoelstelling van Ruimte voor de Rivier.

- Het auditcomité is verantwoordelijk voor het vaststellen en het monitoren van de geplande audits, het vaststellen van de definitieve bevindingen van de uitgevoerde audits en het bespreken van maatregel-specifieke adviezen en van algemene adviezen. Hierbij wordt vooral getoetst of de doelstellingen, zoals afgesproken in de verschillende overeenkomsten worden gehaald. Er is een strategisch overleg dat drie maal per jaar bijeenkomt en daarnaast een tactisch operationeel overleg dat maandelijks overlegt. In beide overleggen hebben vertegenwoordigers van PDR, de departementale auditdienst (DAD), en de directie Control & Toezicht van RWS Corporate zitting.
- Het risicocomité heeft een adviserende en kwaliteit borgende rol voor de directie gericht op welke risico's spelen rondom het programma op zowel het maatregelniveau, het riviertakniveau als het programmaniveau. Hiertoe worden peer reviews gehouden, zowel inhoudelijk als procesmatig. Het team bestaat uit twee wetenschappers, twee vertegenwoordigers van RWS en een aantal vertegenwoordigers van PDR.

- Het Q-team heeft als taak het adviseren over de ruimtelijke kwaliteit in de maatregelen en bestaat uit vijf externe deskundigen op het gebied van landschapsarchitectuur, rivierkunde, ecologie, fysische geografie en stedenbouw. De Rijksadviseur voor het landschap is voorzitter van het Q-team. De doelstelling van het Q-team is als volgt geoperationaliseerd: het rivierengebied moet *mooier en beter bruikbaar* zijn. Daartoe geeft het Q-team gevraagd en ongevraagd advies in de planstudiefase, bezoekt de projecten en heeft een adviserende rol bij het projectbesluit. De rol van het Q-team in de realisatiefase is beperkt: vaststellen of de afgesproken ruimtelijke kwaliteit ook feitelijk wordt opgeleverd. De PDR neemt na reactie van de initiatiefnemer op adviezen van het Q-team een formeel eigen standpunt in over de Q-teamadviezen (zie schema werkwijze).



De projecten worden minimaal drie keer officieel bezocht tijdens de planstudiefase, waarna het Q-team ook drie keer officieel advies levert, namelijk: 1) na het tekenen van de bestuursovereenkomst; 2) voor het SNIP 2a beslissing; en 3) voor de SNIP 3 beslissing. Na de bezoeken en adviezen geeft het Q-team een eindoordeel gericht aan de PDR, dat wordt meegenomen in de advisering aan de staatssecretaris met betrekking tot de projectbeslissing.

- Deltares, onafhankelijk kennisinstituut en specialistisch adviseur voor deltatechnologie, vervult tenslotte een toetsende rol met betrekking tot het behalen van de hydraulische taakstelling van het programma Ruimte voor de Rivier, zowel op maatregelniveau als op programmaniveau. Op deze manier wordt het oordeel over het al dan niet behalen van de waterveiligheidsdoelstelling objectief gemaakt.

#### 4.1.3 Verantwoordelijkheden en samenwerking Rijk – regio

Het programma Ruimte voor de Rivier is op vele manieren flexibel van karakter, dat wil zeggen dat er ruimte voor de regio is om binnen de randvoorwaarden van de PKB alternatieve routes aan te dragen waarmee de vastgestelde doelen ook behaald kunnen worden, en dat de invulling van de maatregelen gedurende de uitvoering kan veranderen. Bovendien is het mogelijk dat bepaalde, in de PKB opgenomen maatregelen niet worden gerealiseerd omdat dat vanuit veiligheidsoverwegingen niet langer nodig is. Zo zijn twee maatregelen bovenstrooms van Nijmegen (te weten de kribverlaging Waalbochten en de obstakelverwijdering Suikerdam en polderkade naar de Zandberg) vervallen bij de SNIP 3-beslissing van de dijkteruglegging Lent<sup>9</sup>. Passend bij het programmakarakter van Ruimte voor de Rivier is met de Tweede Kamer afgesproken dat het saldo vooralsnog binnen het programmabudget gehandhaafd blijft om eventuele tegenvallers te kunnen opvangen (zie verslagen Algemeen Overleg d.d. 3 december 2009 en 12 mei 2010).

Het programma heeft daarnaast een bijzonder karakter omdat veelal decentrale partijen aan de lat staan om de centraal afgesproken doelstellingen van het programma te realiseren. In de uitvoering van de werkzaamheden worden de decentrale partijen gefaciliteerd door het Rijk (via PDR). PDR benadrukt dat binnen haar sturingsfilosofie de focus ligt op (a) het beheersen van de maatregelen zelf, (b) de verbanden tussen maatregelen en (c) de bijdrage die ze afzonderlijk leveren aan het realiseren van de dubbeldoelstelling.

De sturingsfilosofie van het Ruimte voor de Rivier-programma is een combinatie van (1) centrale verantwoordelijkheid voor de beheerste realisatie van de doeleinden van het totale programma en (2) decentrale autonomie omtrent de planvorming en uitvoering. De filosofie veronderstelt dat het provinciale en lokale bestuur in haar afwegingen de bepalingen van de Planologische Kernbeslissing (PKB) steeds scherp in het vizier houdt.

De staatssecretaris van I&M blijft verantwoordelijk voor de realisatie van de in de PKB vastgestelde doelen, ook als de planvorming en uitvoering door de regio plaatsvindt. Om deze verantwoordelijkheid vorm te kunnen geven, worden kaders afgesproken waarbinnen de uitvoering vorm krijgt en leggen de initiatiefnemers verantwoording af aan de staatssecretaris. In de programma- en voortgangsdOCUMENTEN van Ruimte voor de Rivier wordt dit ook wel 'partnership' genoemd.

De kaders en afspraken zijn vastgelegd in een stelsel van overeenkomsten tussen politiek verantwoordelijke en de initiatiefnemer of realisator:

- Voor de planstudiefase van elke maatregelen met een decentrale initiatiefnemer wordt een Bestuursovereenkomst (BO) opgesteld. Deze overeenkomst regelt onder meer de opdracht, rollen en verantwoordelijkheden, beschikbare middelen en rapportage. Voor RWS-maatregelen geldt een projectopdracht.

---

<sup>9</sup> Deze maatregel realiseert 34 cm waterstanddaling; 7 cm meer dan de noodzakelijke 27 cm.

- Voor de realisatiefase van de maatregelen die door de decentrale partners worden uitgevoerd wordt zowel een samenwerkingsovereenkomst (SOK) als een realisatieovereenkomst opgesteld (ROK). Voor RWS maatregelen geldt een projectopdracht. De SOK gaat vooral over de bestuurlijke samenwerking. De ROK is vooral gericht op het resultaat dat de realisator moet bewerkstelligen in termen van kwaliteit, geld en tijd en dan concreet op de wijze van marktbenadering, op de contractbeheersing en op de risicoverdeling tussen realisator en Rijk.

De projectstructuur voor elke maatregel is op hoofdlijnen als volgt. De initiatiefnemer of realisator is verantwoordelijk voor het opleveren van de producten en richt daarvoor de projectgroep op. Voor elke maatregel of in enkele gevallen voor een cluster van een klein aantal maatregelen bestaat een stuurgroep die de ontwikkeling van de plannen en de realisatie begeleidt en bestuurlijk afstemt. In totaal zijn er 19 stuurgroepen. De initiatiefnemer of realisator is voorzitter van de stuurgroep en RWS is voorzitter voor de eigen maatregelen. De HID Ruimte voor de Rivier is adviserend lid voor maatregelen waarvoor een decentrale partner uitvoeringsverantwoordelijk is. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de stuurgroep voor de planstudiefase en de stuurgroep voor de realisatiefase. De stuurgroep planstudiefase houdt op te bestaan en wordt vervangen door een nieuwe stuurgroep voor de bestuurlijke begeleiding in de realisatiefase, waarin in ieder geval de bestuurders van de betrokken bevoegde gezagen participeren.

De stuurgroepen worden elk ondersteund door een ambtelijke voorbereidingsgroep of projectgroep. Alle projectgroepen (zowel die waarbij RWS trekker is, als die waarbij een decentrale partner de uitvoering verzorgt) werken volgens het RWS-model voor projectmanagement (IPM-model). In dit model worden de volgende rollen onderscheiden: projectmanager, manager projectbeheersing, omgevingsmanager, contractmanager en technisch manager. In de praktijk rapporteert de projectgroep aan de PDR.

Op programmaniveau bestaat er een bestuurlijke begeleidingsgroep die een rol heeft in de onderlinge uitwisseling tussen bestuurders. Deze groep bestaat uit 2 gedeputeerden, 2 burgemeesters, 2 dijkgraven, 2 Directeuren-Generaal (I&M en EL&I) en 2 medewerkers van PDR. Daarnaast worden op ambtelijk niveau verschillende uitwisselingen en bijeenkomsten georganiseerd.

#### *Status van 'Groot Project'*

Het programma Ruimte voor de Rivier is op 15 mei 2001 aangewezen als 'Groot Project'. Dit houdt in dat Ruimte voor de Rivier - net als projecten als Maaswerken, de vervanging van F-16's, de Betuweroute en het project 'Ecologische hoofdstructuur' - door de Tweede Kamer aangewezen is als een beleidsterrein of project dat zo belangrijk is dat ze uitgebreide informatievoorziening vanuit het ministerie wil zien. Wanneer een project is aangewezen als groot project brengt dat verplichtingen met zich mee voor de verantwoordelijke bewindspersoon. Zo dient er minimaal één keer per half jaar een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer te worden gezonden. De precieze criteria en verplichtingen voor een groot project staan in de Regeling Grote Projecten.

## 4.2 Samenwerking op Rijksniveau in de praktijk

### *Driehoek DGW – RWS – PDR*

Betrokkenen geven aan dat de samenwerking in de driehoek tussen DGW, RWS en PDR over het algemeen goed verloopt. Ook de onderlinge rolverdeling wordt als helder en duidelijk getypeerd. De ingestelde systematiek van overleggen (zoals de kwartaalgesprekken), rapportages en advisering staat en werkt naar behoren. Opdrachtgever en opdrachtnemer zijn kritisch ten opzichte van elkaar en dat zorgt voor scherpte in de discussies. Het advies en besluitvormingsproces op centraal niveau is gedurende de uitvoering van het programma gestroomlijnd. Op deze manier kan de besluitvorming door de staatssecretaris op een goede manier worden voorbereid en kunnen zorgvuldige en weloverwogen besluiten worden genomen.

Besluitvorming duurde in de praktijk soms langer dan aanvankelijk werd gedacht. Dit houdt, zoals betrokken gesprekspartners aangeven, onder meer verband met de vormgeving van het opdrachtgeverschap op afstand van de PDR. De medewerkers van DGW, RWS en PDR zijn niet continu bij het verloop en de uitvoering van het programma betrokken en staan op enige afstand. Het opstellen van adviezen vindt daarnaast voornamelijk plaats op grond van schriftelijke stukken. Hoewel de inhoudelijke discussies over het algemeen goed en productief waren, hielden partijen uit de driehoek hieraan het gevoel over dat discussies sneller zouden kunnen en soms over werden gedaan. Door decentrale partijen (initiatiefnemers en realisatoren) werd het langer uitblijven van een besluit gepercipieerd als vertraging. Betreffende gesprekspartners gaven aan dat zij deze vertraging onduidelijk en soms frustrerend vonden, omdat dit proces zich op grote afstand van hen afspeelde en daarmee eigenlijk een black-box was.

### *Interne samenwerking binnen diverse diensten van RWS*

Een ander punt met betrekking tot de samenwerking op Rijksniveau gaat over de interne samenwerking binnen diverse diensten van Rijkswaterstaat. Deze samenwerking is soms lastig omdat de belangen van de verschillende (regionale) diensten binnen RWS onderling niet altijd overeenkomen. Te denken valt hierbij aan het belang van voldoende waterstanddaling versus het belang van goede doorgangsmogelijkheden voor de scheepvaart. Daarnaast is in de PKB het beheer en onderhoud voor de Ruimte voor de Rivier maatregelen niet geregeld, terwijl de wijze waarop dat is en wordt vormgegeven voor de overdracht van een gerealiseerde maatregel wel bijzonder van belang is. Een en ander leidde in de praktijk soms tot extra afstemming en discussies omtrent de vergunningverlening die zich in de ogen van relatieve buitenstaanders binnen dezelfde overheid voltrokken.

Over de wijze van uitvoering van de projecten waarvan RWS initiatiefnemer en/of realisator is, is bij het ontwerpen van de programmaorganisatie zorgvuldig nagedacht. Bij aanvang van het programma is besloten dat de RWS-maatregelen in een aparte directie zouden worden ondergebracht: RWS-projecten. Dit om centraal zicht en sturing op de uitvoering van deze maatregelen te kunnen houden en versnippering over verschillende regionale diensten te voorkomen. Functioneel is deze directie onder PDR geplaatst waarbij een aparte directeur RWS-projecten is aangesteld. Bij aanvang van het programma leek dat logisch, immers er moest veel op



de rit worden gezet. Nu het programma vordert, is de logica van deze extra laag afgenomen en is RWS-projecten rechtstreeks onder de HID gebracht. Gesprekspartners vanuit het Rijk geven aan dat dit de samenwerking, afstemming en integratie van het programma als geheel ten goede komt.

#### *Samenwerking tussen verschillende departementen*

Het programma Ruimte voor de Rivier raakt aan veel verschillende beleidsterreinen, disciplines en expertises. Beleidsterreinen die deels ook vallen onder de verantwoordelijkheid van andere departementen. Dit betekent dat er met andere departementen moet worden afgestemd en samengewerkt. Over de wijze waarop dit verloopt zijn gesprekspartners over het algemeen positief. De departementale indeling brengt nu eenmaal verkokering met zich mee en ook binnen de afzonderlijke departementen is in meer of mindere mate sprake van verkokering. Ruimte voor de Rivier toont aan dat kokers geslecht kunnen worden. Wel is uit ons onderzoek naar voren gekomen dat wanneer de doelen van dossiers op rijksniveau niet geheel in elkaars verlengde liggen (zoals het geval is bij Ruimte voor de Rivier, Natura 2000 en het besluit Bodemkwaliteit) extra alertheid noodzakelijk is om te voorkomen dat verkokering en daardoor problemen met betrekking tot doelbereik en tempo ontstaan. Voor Ruimte voor de Rivier signaleren we hier een verbeterpunt. Voor de onderlinge afstemming van dit soort type dossiers moet op hoog ambtelijk niveau intensief periodiek afgestemd worden. Dit kan daadkrachtiger worden opgepakt.

#### *Verhouding tot de Tweede Kamer: de invloed van de status van 'Groot Project'*

Welke impact heeft de status van 'Groot Project' voor de voortgang en het uitvoeringsproces van Ruimte voor de Rivier? Breed is aangegeven dat de uitgebreide halfjaarlijkse rapportageverplichting een relatief hoge druk legt op de betrokken partijen (driehoek DGW – RWS – PDR, de initiatiefnemers en de realisatoren). Daarnaast geven gesprekspartners aan dat de status van een Groot Project een aantal zaken met zich meebrengt dat het project positief beïnvloedt. Op het niveau van PDR is een belangrijk voordeel dat er min of meer voortdurende politieke aandacht voor het programma is, en dat er binnen het kabinet en binnen de departementale organisatie een onverminderde prioriteit aan de voortgang van het programma wordt gegeven. Het programma heeft daardoor prestige gekregen, hetgeen functioneel is in de relaties met de buitenwacht en motiverend werkt voor de betrokken bestuurders en ambtenaren. De rapportages zorgen voor een relatief grote transparantie binnen het programma, onder andere doordat deze tot stand komen met inbreng en toetsing van verschillende partijen (waaronder de departementale auditdienst). Behalve dat hierdoor de naleving van de regeling Grote Projecten geborgd wordt, levert deze wijze van verslagleggen een hoge mate van helderheid over de voortgang op, hetgeen gunstig doorwerkt: tijdig bijsturen is mogelijk, en betrokkenen voelen een sterke stimulans om goede voortgang te kunnen rapporteren.

### **4.3 Samenwerking Rijk – regio in de praktijk**

#### **4.3.1 Beoordeling samenwerking Rijk – regio door betrokkenen**

Over de samenwerking tussen Rijk en regio laten vrijwel alle geïnterviewden zich positief uit. Ditzelfde beeld komt naar voren uit de schriftelijke enquête. De wederzijdse samenwerking wordt als goed beoordeeld door zowel PDR als de projectgroepen en stuurgroepen. Het gemiddelde van deze

groepen verschilt nauwelijks. Over het algemeen zijn de respondenten van de stuur- en projectgroepen iets tevredener over hun samenwerkingsrelatie met PDR (gemiddelde score van 3.81 op een schaal van 5) dan PDR is over hun samenwerkingsrelatie met de projecten (gemiddelde score van 3.73).

### 4.3.2 Programmasturing

PDR streeft naar het neerzetten van een geïntegreerd programma. Naast focus op de waterveiligheidsmaatregelen, de verbanden en de bijdrage aan de dubbeldoelstelling, heeft PDR ingezet op het waarborgen van samenhang en het faciliteren van een collectief leerproces. Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, wordt dit sturen op samenhang gezien als één van de aspecten die het programma Ruimte voor de Rivier bijzonder maken.

Zo heeft PDR vanuit haar verantwoordelijkheid als facilitator en programmaregisseur een aantal initiatieven genomen:

- Het organiseren van een bestuurlijke begeleidingsgroep, waarin bestuurders vanuit verschillende betrokken overheidspartijen zitting hebben. In deze groep worden de maatregelen besproken 'waar het piept en kraakt' en worden oplossingsrichtingen geformuleerd.
- Het organiseren van kennisuitwisseling en netwerkvorming via bestuurlijke conferenties, projectmanagersdagen waarop projectmanagers van de verschillende maatregelen elkaar ontmoeten en ervaringen uitwisselen, een opleidingsprogramma voor betrokkenen waarin kennis wordt uitgewisseld en ervaringen worden gedeeld en het maken van een smoelenboek zodat men elkaar gemakkelijker en beter weet te vinden. In dat kader is ook een virtueel 'ontmoetingsplein' gevormd, waarin partijen op hun betrokkenheid en competenties kunnen worden gevonden.
- Het beschikbaar hebben van raamcontracten waar initiatiefnemers en realisatoren gebruik van kunnen maken.
- Het aanbieden van standaarden omtrent onder meer risicomanagement en competentie management.
- Het verzorgen van de vastgoedverwerving in de realisatiefase en de administratieve onteigening. Dit om het stuur te houden op de einddatum 2015 en de realisatoren te ontlasten.

Van meerdere kanten hebben respondenten hun waardering over de kwaliteit en de effectiviteit van deze inspanningen voor het voetlicht gebracht. Enerzijds zit deze meerwaarde hem in de inhoud: uitwisseling van onder meer kennis, uitdagingen, ervaringen en oplossingen helpen bestuurders en ambtenaren om van elkaar te leren. Ze hoeven het wiel niet allemaal zelf uit te vinden, wat besparingen in tijd en geld oplevert. Anderzijds zit er ook een belangrijk aspect van socialisatie aan deze instrumenten vast: er ontstaat een netwerk, er ontstaat een wij-gevoel, er ontstaat een gemeenschap met mensen die betrokken zijn bij het programma Ruimte voor de Rivier, die zich identificeren met de doelstellingen, successen en uitdagingen van het programma. Dat netwerk brengt weer als voordeel met zich mee dat mensen gemakkelijk en snel contact met elkaar zoeken

als de ontwikkelingen binnen het programma, hun riviertak of hun maatregel daar om vragen (inhoudelijk aspect).

De uitkomsten van het enquête onderzoek bevestigen deze bevindingen. Als het gaat om sturing, heeft PDR verschillende vormen van inbreng in de richting van de maatregelen. Van deze verschillende vormen van inbreng worden door de leden van de stuur- en projectgroepen de programmatische aspecten (de inbreng van kennis en expertise, het bij elkaar brengen van partijen, belangen en expertise en een netwerk van betrokkenen creëert) gezien als de vormen met de meeste meerwaarde voor de individuele projecten. De betrokkenen op het niveau van de maatregelen zijn enthousiaster over deze vormen van inbreng door PDR, dan de toetsing en het sturen op tijd en geld als factoren die een meerwaarde hebben voor de realisatie van het betreffende project (voor een overzicht van deze enquête resultaten, zie bijlagenboek).

Betrokkenen stellen soms de vraag of de PDR niet een onnodig grote organisatie is, oftewel of de programmakosten niet te hoog zijn. Uit een externe audit<sup>10</sup> uit 2009 blijkt echter dat de programmakosten in lijn liggen met wat binnen Rijkswaterstaat gebruikelijk is bij projecten en programma's. Ook zijn de kosten in lijn met wat gebruikelijk is bij ProRail.

Regionale betrokkenen geven aan dat PDR zich gedurende de uitvoering van het programma heeft ontwikkeld in de rol van programmaregisseur. Aanvankelijk stelde PDR zich vooral als toetser op om te sturen op de tijdige realisatie van de maatregelen. Afhankelijk van de situatie in de verschillende maatregelen werd de uitvoering van deze rol meer of minder gewaardeerd. Naarmate de tijd vorderde kwam er meer aandacht voor de andere rollen van PDR (programmaregisseur en facilitator) naast de rol van toetser. Dit uit zich onder andere door de rol die riviertakmanagers vervullen. De riviertakmanagers zijn ieder aangewezen om de samenhang tussen clusters van maatregelen te borgen en vormen een communicatieve brug tussen de afzonderlijke maatregelen en de programmaorganisatie. In deze rol staan ze meer dan de medewerkers van de programmadirectie náást de maatregelen, en kunnen ze de projectmanager gemakkelijk te hulp schieten en als sparringpartner fungeren.

Respondenten laten zich in de gesprekken over het algemeen positief uit over de ontstane onderlinge verstandhouding en communicatie tussen betrokkenen van verschillende overheden (gemeenten, waterschappen, provincies, Rijk) en vanuit verschillende rollen (opdrachtgever, coördinator, realisator). We stellen vast dat er binnen Ruimte voor de Rivier een positief gevoel is ontstaan met betrekking tot het programma als geheel en het feit dat ze zelf deel van dit programma uitmaken. Dit wij-gevoel en deze positieve energie dragen in belangrijke mate bij aan het succes van het programma.

Als succesvoorwaarden kunnen daarbij genoemd worden:

- De beschikbaarheid van een rijksbudget. Voor het soepel laten lopen van het programma is het beschikbare rijksbudget van grote waarde. De uitvoering van de waterveiligheidsmaatregelen

---

<sup>10</sup> Blueconomy (2009) Evaluatie organisatiekosten

wordt in principe gefinancierd met rijksmiddelen. Indien de decentrale partners zelf aanvullende doelstellingen hebben, die om kwalitatieve of efficiëntie overwegingen gekoppeld kunnen worden aan de uitvoering van de maatregel, worden deze extra werkzaamheden door de decentrale partners gefinancierd.

- Het organiseren van betrokkenheid. Het gaat hierbij om de hierboven al genoemde organisatie van de betrokkenheid van de verschillende stakeholders onder meer via kennisuitwisseling en netwerkvorming. Daarnaast gaat het ook om bewoners. In het kader van Ruimte voor de Rivier spelen veel vastgoeddossiers en moeten ook circa 200 gezinnen gedwongen verhuizen. Dit heeft voor deze mensen een enorme impact. Serieuze aandacht en de persoonlijke betrokkenheid van de HID daarbij wordt door betrokkenen gewaardeerd, hoewel dat het leed natuurlijk niet kan wegnemen.
- De dubbeldoelstelling, waarmee flexibiliteit in het programma is ingebouwd. De mogelijkheden die daarmee naar voren komen voor het creëren en onderhouden van draagvlak, heeft de realisatie van afzonderlijke projecten vergemakkelijkt.

De organisatie van Ruimte voor de Rivier is concluderend een intelligent samenspel van enerzijds bestuurlijke lenigheid en anderzijds een strak op realisatie van de doelstellingen gericht sturend uitvoerend apparaat. Dit samenspel heeft, zoals gezegd, wel enige tijd nodig gehad om zich te ontwikkelen en te zetten. Maatregelen die wat later in de procedure zitten, kunnen van deze opgedane kennis en ervaring profiteren.

#### **4.3.3 Uitvoering van de maatregelen: Bestuurlijke en ambtelijke vervlechting**

##### *Projectgroepen en stuurgroepen*

In paragraaf 4.1 is beschreven dat wordt gewerkt met projectgroepen en stuurgroepen. Deze structuur van projectgroepen en stuurgroepen staat en werkt. Het is bovendien een logische structuur. Een projectgroep voor het uitvoerende werk en een stuurgroep om problemen en knelpunten te bespreken en besluiten te nemen. Gesprekspartners geven aan dat deze structuur de goede randvoorwaarden biedt om het spel te spelen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Veel gesprekspartners zijn positief over de beschikbaarheid en bereidheid van PDR (en dan vooral de riviertakmanagers) om af te stemmen met de projectgroepen, vragen te stellen en kennis uit te wisselen. De samenwerking wordt veelal getypeerd als intensief, gelijkwaardig en prettig. Vooral in het beginstadium lag de nadruk veelal op controleren. Er moest eerst een bepaalde mate van vertrouwen over en weer ontstaan voordat er meer ruimte kon komen in de samenwerking. Over de werking en het functioneren van stuurgroepen zijn gesprekspartners over het algemeen positief. In de vergaderingen konden in aanwezigheid van PDR goede (en soms stevige) discussies worden gevoerd over onder meer de inhoudelijke inrichting van maatregelen, de wijze waarop bepaalde keuzes tot stand waren gekomen en de opstelling van partijen. De sfeer was open en transparant.

De overgang van planstudie naar realisatiefase heeft geleid tot personele wisselingen in de samenstelling van de projectgroepen. Er moeten immers andere activiteiten worden ondernomen en dat vereist de inzet van op onderdelen andere competenties. Ook wordt de verantwoordelijkheid in

een aantal maatregelen van de ene initiatiefnemer overgedragen aan de andere. Formeel houdt de stuurgroep na de planstudiefase op en wordt een nieuwe ingesteld voor de realisatie. De samenstelling van de stuurgroepen is voor de planstudiefase en de realisatiefase grotendeels hetzelfde. Door overdracht van de verantwoordelijkheid van de ene naar de andere initiatiefnemer kan de onderlinge rolverdeling wel wijzigen. Gesprekspartners geven daarnaast aan dat enige mate van continuïteit in personele bezetting gewenst is om het risico op vertraging in de realisatie van de maatregel te minimaliseren.

#### *Systematiek van overeenkomsten*

De systematiek van overeenkomsten werkt over het algemeen goed. In algemene zin is iedereen het erover eens dat een aantal zaken vastgelegd moet worden en dat bepaalde afspraken moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld over ambitieniveau, rollen, taakverdeling, planning, risicoverdeling en financiering. Ook vinden partijen het begrijpelijk dat het Rijk eisen stelt aan onder meer kosten, kwaliteit, tijd en de wijze van rapporteren als de realisatie van rijksdoelstellingen aan de regio wordt overgelaten en door het Rijk wordt betaald. Op deze manier bouwt het Rijk zekerheden in dat het met decentrale uitvoering wel goed komt en dat de doelstellingen worden gehaald.

Wel geeft een aantal gesprekspartners aan dat ze de systematiek van het sluiten van overeenkomsten omslachtig en gedetailleerd vinden. Daarnaast zien veel gesprekspartners het vooral als een set van afspraken die je achter de hand moet hebben voor lastige situaties. Hoe dan ook: de systematiek bewijst gaandeweg zijn waarde. In situaties waarin het terugrijpen op de afspraken nodig is, komen de overeenkomsten goed van pas, zowel voor de opdrachtgever als de opdrachtnemer. De overeenkomsten scheppen duidelijkheid over de scope, over hoe bepaalde risico's zijn verdeeld en wat het afgesproken kwaliteitsniveau is. In die zin helpen de overeenkomsten ook om continuïteit te garanderen in geval van personele wisselingen bij bijvoorbeeld faseovergangen.

Ook voor de RWS maatregelen komt het beeld naar boven dat de daarvoor gehanteerde systematiek goed werkt. Zowel PDR als RWS zijn bekend en vertrouwd met deze systematiek en de ervaringen uit het verleden waren reeds goed.

#### **4.3.4 Beoordeling uitvoeringsproces door betrokkenen**

##### *Tevredenheid over inhoud en bereikte resultaten*

Respondenten uit beide categorieën (PDR, en project- en stuurgroepen) zijn tevreden over de inhoud van hun project/programma en de bereikte resultaten tot dusverre. De leden van de project- en stuurgroepen geven aan dat ze zich goed kunnen vinden in de inhoud van het project zoals het is opgenomen in de PKB. De tevredenheid over de inhoudelijke resultaten is idem hoog. Leden van project- en stuurgroepen geven gemiddeld een 3.89<sup>11</sup> voor de resultaten van hun project, gegeven de inhoud van dit project. PDR respondenten zijn nog iets positiever en geven gemiddeld een 3.96

---

<sup>11</sup> Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 geldt als zeer ontevreden, en 5 geldt als zeer tevreden.

voor de resultaten van het programma, gegeven de inhoud van het programma. De snelheid van het projectverloop wordt door de decentrale respondenten gemiddeld met een 3.57 beoordeeld. Respondenten uit de PDR-groep is gevraagd naar hun tevredenheid over het verloop van het gehele programma. Dit ontving een iets hogere score dan de afzonderlijke projecten: 3.84 gemiddeld.

Naast vragen over de inhoudelijke resultaten en de snelheid, is enkel de project- en stuurgroepleden nog een extra vraag gesteld. De leden is hierbij gevraagd in hoeverre zij zich goed kunnen vinden in de inhoud van het project (de maatregel) zoals opgenomen in de PKB. In de resultaten is een expliciet verschil te erkennen tussen de ambtenaren en bestuurders. De ambtenaren geven een gemiddelde score van 4,08, terwijl de bestuurders een lager oordeel geven: 3,67. Dit verschil kan verklaard worden door het feit dat er binnen de ambtenaren die met de uitvoering belast zijn, een groter deel is dat zelf ook in de opstellingsfase van de PKB betrokken is geweest, en daardoor beter uit de voeten kan met de daarin gestelde kaders, terwijl de bestuurders vaker bij hun aantreden geconfronteerd werden met de gegeven kaders van de PKB en daarin minder vrijheid vonden om hun eigen politieke invulling te geven aan de betreffende maatregel dan zij wensten. De tabel waarin deze verschillen duidelijk worden is opgenomen in het bijlagenboek.

#### *Sturingsfactoren in het uitvoeringsproces*

Binnen een programma als Ruimte voor de Rivier, met meervoudige doelen, een afgebakend budget en tijdspanne, en met belangrijke aspecten op het gebied van maatschappelijk draagvlak, kan op verschillende factoren gestuurd worden in het uitvoeringsproces. Ten behoeve van het enquête onderzoek hebben we de volgende sturingsfactoren onderscheiden: ruimtelijke kwaliteit, waterveiligheid/ waterstanddaling, tijd, budget, duurzaamheid/toekomstbestendigheid, maatschappelijk draagvlak, samenhang tussen maatregelen, netwerkcreatie, en 'anders, namelijk'. We hebben respondenten gevraagd uit deze sturingsfactoren een top-3 te maken van die factoren waarop in hun beleving PDR het sterkst stuurt. Hieronder laten we deze rangschikking zien, uitgesplitst naar de twee respondentengroepen: PDR en de project- en stuurgroepleden.

<b><i>Rangorde door PDR-respondenten</i></b>		<b><i>Rangorde door project- en stuurgroepleden</i></b>	
1	Waterveiligheid/waterstanddaling	1	Waterveiligheid/waterstanddaling
2	Tijd	2	Tijd
3	Budget	3	Budget
4	Maatschappelijk draagvlak	4	Maatschappelijk draagvlak
5	Ruimtelijke kwaliteit	5	Ruimtelijke kwaliteit
6	Samenhang tussen maatregelen	6	Netwerkcreatie
7	Netwerkcreatie	7	Samenhang tussen maatregelen

8	Duurzaamheid/toekomstbestendigheid	8	Duurzaamheid/toekomstbestendigheid
9	Anders, namelijk	9	Anders, namelijk

Uit deze tabel blijkt dat in de beleving van de betrokkenen, de ene doelstelling uit de dubbeldoelstelling (waterveiligheid) het meest belangrijk wordt gevonden, terwijl de andere doelstelling (ruimtelijke kwaliteit) bij beide groepen pas op plaats vijf komt. Dit is een belangrijke indicatie dat de waterveiligheid het primaire doel is, en ruimtelijke kwaliteit meer randvoorwaardelijk wordt nagestreefd. Er bestaat daarnaast grote overeenkomstigheid tussen de ervaren rangordes voor beide groepen respondenten. Dit geeft aan dat er een eenduidig beeld binnen het programma bestaat over wat belangrijk is, en dat de sturing die PDR hierop uitvoert, ook als zodanig op het niveau van de maatregelen wordt gevoeld.

#### **4.3.5 Uitvoering van de maatregelen: ondersteuning met standaard methodieken en risicomanagement**

De omvang en complexiteit van de Ruimte voor de Rivier maatregelen zijn groot. Voor de meeste uitvoerders van de maatregelen, zoals waterschappen en gemeenten, zijn het geen alledaagse projecten. Aanvankelijk keek een aantal regionale partijen met enige argwaan naar de methodieken en modellen die vanuit PDR werden voorgeschreven. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het IPM model, de systematiek voor ramen, de systematiek voor probabilistisch plannen en de vormgeving van het risicomanagement. Het werd gevoeld als het opdringen van de RWS werkwijze, die tevens een flinke hoeveelheid extra werk met zich mee zou brengen.

Nu er gedurende een aantal jaar met de methodieken en modellen is gewerkt, zijn de partijen over het algemeen positief. Waar de update van het risicoregister in een aantal projecten bijvoorbeeld eerst werd gezien als een exercitie met een verplicht karakter, wordt nu hoe langer hoe meer de vraag gesteld wat de risico's zijn en hoe je daarmee omgaat. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het projectmanagementmodel dat handvatten biedt aan partijen die beperkte ervaring hebben met projectmatig werken aan projecten van deze omvang en structuur.

Een aantal gesprekspartners geeft ook aan dat de methodieken en modellen niet alleen helpen in de realisatie van de Ruimte voor de Rivier maatregelen, maar dat ze inmiddels ook breder bij andere werken toegepast worden, en zo een toegevoegde waarde hebben voor de professionalisering van de organisatie als geheel.

Voor programma's als Ruimte voor de Rivier, die inhoudelijk complex zijn en waarbij de bestuurlijke taakverdeling vervlochten is (rijksdoelstellingen en rijksaansturing in combinatie met decentrale realisatie), is deugdelijk risicomanagement van groot belang. Niet zozeer omdat de verwachting is dat risico's zich daadwerkelijk voordoen, of significant groter zijn, maar omdat de mogelijkheid van vroegtijdig signaleren en bijsturen significante voordelen biedt. We constateren dat vrijwel alle betrokkenen ervan overtuigd zijn dat naast goed projectmanagement, goed risicomanagement noodzakelijk is. Ook op dit vlak speelt PDR een duidelijke faciliterende rol naar de decentrale

uitvoerders toe, en worden beproefde systematieken van risicomangement aangereikt. Vanuit PDR wordt tweemaal per jaar met elk project een bijeenkomst gefaciliteerd waarin met de projectleiders wordt gesproken over de stand van zaken m.b.t. de risico's en de wijze waarop die geadresseerd (moeten) worden. De respondenten namens de decentrale uitvoerders hebben waardering voor de wijze waarop PDR dit aspect heeft aangepakt, en geven aan baat te hebben bij de aangereikte beheersingssysteematiek. Ook is het risicomangement op programmaniveau zeer professioneel georganiseerd en worden de cumulatieve risico's in het programma besproken met het risico comité.

Uit de enquête komt naar voren dat de leden van de project- en stuurgroepen over het algemeen neutraal tot tevreden zijn over de meerwaarde van de methodieken en manieren van werken die PDR heeft aangedragen. Zij zijn het in zekere zin eens met de stelling dat deze methodieken bijdragen aan de soepele realisatie van het project. Op een schaal van 1 tot 5 is de gemiddelde score van instemming met de stelling 'De door de PDR aangedragen methodieken en manier van werken (bijv. Over project- en risicomangement) dragen bij aan de soepele realisatie van het project' 3,46.

#### *Spin-off*

Uit het onderzoek is daarnaast naar voren gekomen dat de inspanningen die gedaan worden in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier, een spin-off kunnen hebben buiten de directe doelstellingen, bijvoorbeeld als het gaat om het opbouwen van relaties die ook gunstig zijn voor samenwerking in andere programma's of op andere dossiers. Als het gaat om de programmatische sturing (netwerkcreatie, kennis- en expertise ontwikkeling en uitwisseling), is door velen in de gesprekken naar voren gebracht dat dit ook voordelen oplevert die verder strekken dan alleen Ruimte voor de Rivier. In het enquête onderzoek hebben we respondenten zowel gevraagd naar hun inschatting van het spin-off potentieel ('bruikbaarheid methodieken en manieren van werken in andere projecten') als naar spin-off die zich werkelijk heeft voorgedaan ('toepassing methodieken en manieren van werken in eigen dagelijkse werkomgeving'). Logischerwijs is de potentiële spin-off in beide respondentengroepen hoger dan de werkelijke spin-off. Op de gebruikte 5-puntsschaal was de score bij stelling 'De methodieken en manieren zijn bruikbaar voor toepassing in andere projecten' 4,26 voor de PDR-groep en 3,75 voor de respondenten die leden van de stuur- en projectgroepen zijn. Het werkelijke gebruik van methodieken en manieren van werken is lager; met een score van 3,32 bij de PDR-groep en 3,08 bij de PG/SG-groep. Overigens moet opgemerkt worden dat de standaarddeviatie bij de PG/SG groep voor de werkelijke spin-off erg hoog is (1.06). Dit betekent dat er grote verschillen bestaan tussen de maatregelen c.q. tussen de respondenten en hun gebruik van methodieken en manieren van werken uit Ruimte voor de Rivier.

#### *Invloed van status 'Groot Project'*

Decentrale initiatiefnemers en realisatoren keken aanvankelijk met de nodige weerstand naar de strakke rapportageverplichting die deels voortkomt uit de status van Ruimte voor de Rivier als Groot Project (periodieke rapportages per maatregel aan PDR die mede als basis dienen voor periodieke voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer). Dit omdat deze zou kunnen leiden tot een hogere



belasting en een in hun ogen ongewenste inperking van de uitvoeringsautonomie van de opdrachtnemer. Verschillende projectleiders hebben echter aangegeven na een gewenningsperiode relatief probleemloos met de hoge rapportagedichtheid te kunnen omgaan. Zij geven aan dat de frequente en uitgebreide rapportage focus en sturing aan de uitvoering geeft, hetgeen bevorderlijk is voor de voortgang van de planning en de realisatie van het eigen project. Sommigen geven wel aan dat niet alle aspecten waarop gerapporteerd wordt, even relevant of to-the-point zijn. De rapportageverplichting zou in hun ogen selectiever moeten zijn, gericht op een kleiner cluster van variabelen.

#### **4.3.6 Sturing op ruimtelijke kwaliteit door het Q-team**

De aanpak die het Q-team kiest om te zorgen dat haar adviezen goed aanslaan, is het aangaan van de dialoog met betrokkenen in de planstudie. Het team wil als bondgenoot optreden en partijen enthousiasmeren en stimuleren aandacht te geven aan de versterking en het behoud van ruimtelijke kwaliteit. In deze zin treedt het Q-team dus niet alleen op wanneer er in haar ogen voorstellen van onvoldoende kwaliteit gedaan worden. Van het feit dat het Q-team 'er ook naar zal kijken', kan een anticiperende werking uitgaan.

Het Q-team heeft een duidelijke visie op wat ruimtelijke kwaliteit is. Ruimtelijke kwaliteit bestaat in zijn ogen uit de samenhang tussen drie waarden: hydraulische effectiviteit van de waterveiligheidsmaatregelen, ecologische robuustheid ervan en betekenisvolle vormgeving. In haar adviezen en interventies probeert het Q-team op deze drie waarden te sturen. In de ogen van het Q-team kunnen deze waarden in samenhang ook leiden tot oplossingen in het betreffende gebied die economisch voordeliger en hydraulisch effectiever zijn dan oplossingen waarbij alléén naar de waterstanddaling gekeken wordt. In deze visie is de zorg voor ruimtelijke kwaliteit dus geen 'luke', maar een perspectief waarmee een kwaliteitsslag voor het hele gebied gerealiseerd kan worden, terwijl het in veel gevallen ook nog tot besparingen kan leiden. Het rekening houden met de ruimtelijke kwaliteit is in deze visie dan ook een integraal onderdeel van goed opdrachtnemerschap binnen Ruimte voor de Rivier.

In de praktijk blijkt de werking van het Q-team subtieler en niet eendimensionaal gericht op ruimtelijke kwaliteit te zijn. Kwaliteit heeft meerdere dimensies. Het Q-team waarschuwt in zijn adviezen ook voor overdimensionering van ingrepen en objecten in het landschap. Soms zijn bepaalde geplande ingrepen en objecten in het landschap de uitkomst van overleg tussen PDR, de decentrale partners en lokale stakeholders, maar dragen die niet direct bij aan de ruimtelijke kwaliteit of de waterstanddaling. Te denken valt daarbij aan overgedimensioneerde infrastructuur, of een nieuwe brug die niet bijdraagt aan één van beide doelstellingen. Op zulke aspecten van plannen is het Q-team kritisch en probeert zij met een nadruk op de drie bovengenoemde waarden een meer inventief, bescheidener en daardoor ook goedkoper en sneller uit te voeren alternatief in beeld te brengen.

Over het algemeen wordt, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, de waarde van het Q-team in het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit erkend. Dankzij het Q-team blijft deze doelstelling bij de projecten in zicht. Het team levert met verstand van zaken en werkwijze, waarbij verschillende

partijen en expertisegebieden met elkaar in contact komen, een waardevolle bijdrage aan de gedachtevorming over ruimtelijke plannen. Bovendien levert het Q-team niet alleen een inhoudelijke bijdrage, maar heeft het ook procesmatig een positieve invloed. Het Q-team maakt het mogelijk dat verschillende partijen bij elkaar gebracht worden en discussies worden gestimuleerd, wat het planproces kan versoepelen.

Naast alle positieve geluiden klinkt een aantal kritische noten over het Q-team. Zo zijn verschillende betrokkenen op project-niveau van mening dat het Q-team adviezen geeft die op gespannen voet kunnen staan met de overige factoren waarop gestuurd wordt, te weten: waterstanddaling, locatie, tijd en geld. In die perceptie is wat het Q-team voorstelt niet altijd even realistisch en soms vertragend en/of duur. Daarnaast wordt in een enkel project gevoeld dat het Q-team de soms grote ruimtelijke, maatschappelijke en politieke impact van haar adviezen in de omgeving onderschat (o.a. bij de maatregel IJsselsprong). Een negatief advies van het Q-team wordt door tegenstanders dan graag als munitie gebruikt in de maatschappelijke discussie.

Als risico voor het behalen van de ruimtelijke kwaliteit kan worden opgemerkt dat er zich een aantal kwetsbare momenten voordoet tussen de projectfasen, bijvoorbeeld tussen besluitvorming en aanbesteding, en aanbesteding en uitvoering. Dit is een risico dat vooral zal spelen in de periode die nu aanbreekt. Ondanks dat de ruimtelijke kwaliteit in de ROK wordt opgenomen, kan PDR er niet zonder meer vanuit gaan dat deze bepalingen uiteindelijk precies zo zullen worden opgeleverd (zie hiervoor ook het evaluatieonderzoek van Ecorys gericht op ruimtelijke kwaliteit). Daarom zal inspanning geleverd moeten worden om ervoor te zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit ook daadwerkelijk conform de afgesproken plannen gerealiseerd wordt. In formele zin vervult het Q-team geen rol meer in deze fase van de maatregelen. Wellicht is het zinnig om een manier te vinden waarop er ook in deze fasen nog een zekere waarborg voor de realisatie van de ruimtelijke kwaliteit zal zijn. Zo kan het Q-team hiervoor op afroep ingeschakeld worden. In ieder geval zal er tijdens de realisatie per project een Q-teambezoek plaatsvinden en zal er een eindoordeel na oplevering gegeven worden (evaluerend advies).

#### **4.4 Conclusie programmaorganisatie en uitvoeringsmanagement**

De programmaorganisatie van Ruimte voor de Rivier is met zorg ingericht en functioneert in algemene zin goed en tot de tevredenheid van vrijwel alle betrokken partijen en personen. In de programma-inrichting zien we een hoge mate van bestuurlijke en ambtelijke vervingeling, en wel langs twee dimensies: langs de verticale dimensie (de centrale programmatische sturing in combinatie met voornamelijk decentrale projectmatige uitvoering) en langs de horizontale dimensie (samenwerking, afstemming en overlap tussen beleid, planvorming, en uitvoering). Sommigen zouden deze wijze van samenwerking kunnen typeren als 'bestuurlijke en ambtelijke drukte'. Echter, ons onderzoek wijst uit dat er veeleer sprake is van een doordacht geconstrueerde vorm van 'multi-level governance', die (a) voortkomt uit een strategie die past bij de complexiteit van de opgave en de omgeving en (b) in termen van doelbereik faciliterend blijkt te werken.

Het beoogde 'partnership' dat de relatie tussen centrale opdrachtgever en decentrale uitvoerder moest kenmerken, is verwezenlijkt: er is sprake van strak management, zonder dat dit ten koste

gaat van de decentrale bestuurlijke steun. Belangrijk voor dit succes is de ruimte die decentrale partijen is geboden om tegelijkertijd met de realisatie van de rivierverruimende maatregel ook in ruimtelijke zin een kwaliteitsslag aan hun gebied te geven.

Een aantal bestuurlijk inventieve aspecten van de programmaorganisatie blijkt bijgedragen te hebben aan de relatief soepele uitvoering tot op heden. We doelen daarmee onder meer op het parallel schakelen van procedures, het instellen van een Q-team, en het intensief bouwen van een kennis- en relatienetwerk rondom de 39 maatregelen. Maar ook op de wijze waarop het risicomanagement is vormgegeven: per maatregel faciliterend vanuit de centrale programmaorganisatie en op programmaniveau overkoepelend in een risicocomité. En de wijze waarop de centrale programmaorganisatie naar zichzelf laat kijken middels audits (en het daartoe ingestelde auditcomité).

We constateren dat de twee denkbeeldige schijven (enerzijds bestuurlijke strategie en lenigheid, anderzijds concrete projectmatige planning en realisatie) goed op elkaar aangesloten zijn, zodat ze elkaars kracht en snelheid vergroten. Het risico op verslapping van de bestuurlijk aandacht is goed gemanaged: enerzijds qua structuur door de inrichting van SOK's en sturgroepen, anderzijds qua handelen door de activiteiten voor en door bestuurders, en de bestuurlijke aandacht van de programmadirecteur. We merken op dat het vasthouden van de bestuurlijke aandacht deels te danken is aan het functioneel inzetten van de dubbeldoelstelling (waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit). De standaardmiddelen die er binnen het programma zijn voor een 'nette ruimtelijke inpassing' verschaffen de ruimte, flexibiliteit en het vertrouwen waardoor het altijd mogelijk bleek om tot bestuurlijke overeenstemming te komen. Dat wil overigens niet zeggen dat alle investeringen die ten goede komen aan de ruimtelijke kwaliteit, uit het budget van de PKB worden betaald. Indien de provincies of gemeenten belang hechten aan gelijktijdige ruimtelijke investeringen die losstaan van de waterveiligheidsdoelstelling en verder reiken dan een 'nette ruimtelijke inpassing', financieren zij die zelf.

Een ander risico dat zich bij grootschalige ruimtelijke werken kan voordoen, is vervaging, d.w.z. een geleidelijk afkalving van de steun vanuit de politiek, de bestuurlijke actoren en de stakeholders in de regio's. We constateren vooralsnog dat ook dit risico voor Ruimte voor de Rivier niet bewaarheid is. Dit is mede te danken aan de goede en frequentie wijze van rapporteren over de voortgang, effectieve media-optredens, en de succesvolle inspanningen om het bestuurlijk proces te activeren en in beweging te houden. Wel is het zaak om de lijn vast te houden die is vastgesteld: eerst in de beleidslijn ruimte voor de rivier en vervolgens in de PKB deel 4. Wanneer tussentijds nut en noodzaak worden heroverwogen zou dat het urgentiegevoel van waterveiligheid ondergraven en ook het tijdig voldoen aan de wettelijke normen.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

Op basis van de tussenevaluatie wordt een aantal conclusies getrokken over het doelbereik en uitvoeringsmanagement van de PKB Ruimte voor de Rivier.

#### *Doelbereik PKB*

De realisatie van Ruimte voor de Rivier vergt een ingewikkeld en complex proces dat niet vanzelf goed gaat. De opgave is omvangrijk en complex, en de context is veranderlijk en onzeker. Dit leidt inherent tot kwetsbaarheden voor de uitvoering in de zin van mogelijke verslapping van bestuurlijke aandacht en vervaging van het beleidsprogramma door financiële of inhoudelijke inperkingen.

Op basis van deze tussenevaluatie concluderen we dat de outcome in termen van voldoen aan de huidige wettelijke waterveiligheidsnorm en de impuls aan de ruimtelijke kwaliteit naar het zich laat aanzien, zal worden gehaald. Dit als de uitvoering van de Ruimte voor de Rivier maatregelen, evenals de 7 NURG-projecten en Stroomlijn goed zullen verlopen. De dubbeldoelstelling is effectief. Hoewel de afgesproken waterstanddaling en kwaliteit in veel gevallen nog gerealiseerd moet worden, heeft de dubbeldoelstelling er mede toe bijgedragen dat het programma voortgang kon maken en gekomen is waar het gekomen is. De perceptie over de dubbeldoelstelling is gedurende de tijd wel veranderd. Waterveiligheid is de hoofddoelstelling. Ruimtelijke kwaliteit wordt in het landelijke politieke debat steeds meer afgedaan als ondergeschikt en in zekere zin een 'luxe'. Waterstandverlagende maatregelen hebben echter ook een ruimtelijke component en behoeven nette inpassing. Zo zijn waterstanddaling en ruimtelijke kwaliteit al met elkaar verbonden.

De uitvoering van het programma ligt voor het grootste gedeelte op schema en vindt plaats binnen tijd en budget. Van een aantal maatregelen is duidelijk dat ze mogelijk niet afgerond zullen zijn in 2015. Dit zijn Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld, Dijkteruglegging Lent, Dijkverlegging Cortenoever, Dijkverlegging Voorsterklei. Hiervan is melding gemaakt vanaf de 15e voortgangsrapportage. Hetzelfde geldt voor 1 van de 7 NURG-projecten. Als we vooruitkijken naar 2015 zien we een aantal risico's voor tijdige realisatie en realisatie binnen budget. Onder andere omtrent grondverwerving, vergunningverlening en de veranderende natuurregelgeving moet rekening gehouden worden met mogelijke toekomstige tegenvallers. Ook zien we dat er in de huidige planning veel aankomt op realisatie in het jaar 2015. Er moet nog een relatief groot deel van het programma worden aanbesteed. In de tussentijd kan de steun afkalven bijvoorbeeld als gevolg van (landelijke, lokale en regionale) verkiezingen of gebeurtenissen in het project zelf. De risico's lijken derhalve niet gelijkmatig verdeeld te zijn over de gehele programmaperiode: in de staart van de uitvoering kunnen zich nog bottlenecks voordoen, zoals hierboven genoemd.

De huidige marktsituatie zorgt ervoor dat de resultaten van aanbestedingen gunstig zijn ten opzichte van de raming bij de projectbeslissing / SNIP3. Deze mogelijke meevaller moet echter niet te snel worden geïncasseerd, omdat de algemene ervaring met realisatie van grote projecten is dat

budgetten veelal overschreden worden. Pas na realisatie is het duidelijk of het aanbestedingsvoordeel ook daadwerkelijk tot een realisatie onder het begrote bedrag heeft geleid.

Op basis van de tussenevaluatie is onze overall conclusie dat een grote prestatie is geleverd, zeker gezien de complexiteit van de opgave. Dit terwijl andere soortgelijke programma's keer op keer in de problemen komen en te maken hebben met vertraging en budgetoverschrijdingen om de doelstellingen te kunnen behalen. Een verklaring hiervoor is in onze ogen te vinden in de gedegen basis van de PKB die ruimte biedt voor regionale inbreng, die rekening houdt met (financiële) risico's en uitgaat van een realistische planning. Daarnaast is het succes van de uitvoering van de PKB gelegen in de werking van de programmaorganisatie en het management van de uitvoering. Hieronder trekken we conclusies over deze onderwerpen.

### *Programmaorganisatie en uitvoeringsmanagement*

De programmaorganisatie van Ruimte voor de Rivier is met zorg ingericht en functioneert in algemene zin goed en naar tevredenheid van vrijwel alle betrokken partijen en personen. In de programma-inrichting zien we een hoge mate van bestuurlijke en ambtelijke vervlechting, en wel langs twee dimensies: langs de verticale dimensie (de centrale programmatische sturing in combinatie met voornamelijk decentrale projectmatige uitvoering) en langs de horizontale dimensie (samenwerking, afstemming en overlap tussen beleid, planvorming, en uitvoering). Sommigen zouden deze wijze van samenwerking kunnen typeren als 'bestuurlijke en ambtelijke drukte'. Echter, ons onderzoek wijst uit dat er veeleer sprake is van een doordacht geconstrueerde vorm van 'multi-level governance', die (a) voortkomt uit een strategie die past bij de complexiteit van de opgave en de omgeving en (b) in termen van doelbereik faciliterend blijkt te werken.

Het beoogde 'partnership' dat de relatie tussen centrale opdrachtgever en decentrale uitvoerder moest kenmerken, is verwezenlijkt: er is sprake van strak management, zonder dat dit ten koste gaat van de decentrale bestuurlijke steun. Belangrijk voor dit succes is de ruimte die decentraal is geboden om ook in ruimtelijke zin een kwaliteitsslag aan hun gebied te kunnen geven.

Een aantal bestuurlijk inventieve aspecten van de programmaorganisatie blijkt bijgedragen te hebben aan de relatief soepele uitvoering in de geëvalueerde periode. We doelen daarmee onder meer op het parallel schakelen van procedures (bijvoorbeeld bestemmingsplannen in concept gereed aan het einde van de planstudie), het parallel werken (bijvoorbeeld vanaf SNIP 2a al een realisatieteam en verwerven van vastgoed in de planstudiefase), het in een vroeg stadium betrekken van eindbeheerders en vergunningverleners, het instellen van een Q-team, en het intensief bouwen van een kennis- en relatienetwerk rondom de Ruimte voor de Rivier maatregelen. Maar ook op de wijze waarop het risicomanagement is vormgegeven: per maatregel faciliterend vanuit de centrale programmaorganisatie en op programmaniveau overkoepelend in een risicocomité. En de wijze waarop de centrale programmaorganisatie naar zichzelf laat kijken middels audits (en het daartoe ingestelde auditcomité).

We constateren dat de twee denkbeeldige schijven (enerzijds bestuurlijke strategie en lenigheid, anderzijds concrete projectmatige planning en realisatie) goed op elkaar aangesloten zijn, zodat ze elkaars kracht en snelheid vergroten. Het risico op verslapping van de bestuurlijk aandacht is goed

gemanaged. Enerzijds qua structuur door de inrichting van bestuurs-, samenwerkings- en realisatieovereenkomsten en stuurgroepen. Anderzijds qua handelen door de activiteiten voor en door bestuurders en de bestuurlijke aandacht van de programmadirecteur. We merken op dat het vasthouden van de bestuurlijke aandacht deels te danken is aan het functioneel inzetten van de dubbeldoelstelling (waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit): deze verschaft de ruimte, flexibiliteit en het vertrouwen waardoor het altijd mogelijk bleek om op bestuurlijk niveau de discussie te voeren en er samen uit te komen.

Daarnaast is ook het risico van vervaging van beleid in de geëvalueerde periode niet bewaarheid: de steun vanuit de politiek, de bestuurlijke actoren en de stakeholders in de regio's is overeind gebleven. Dit is mede te danken aan de goede en frequentie wijze van rapporteren over de voortgang, effectieve mediaoptredens, en de succesvolle inspanningen om het bestuurlijk proces te activeren en in beweging te houden. Wel is het zaak om de lijn vast te houden die is vastgesteld.

## 5.2 Aanbevelingen

Op grond van de tussenevaluatie komen we tot de volgende aanbevelingen.

### *Bezie dubbeldoelstelling niet vanuit eenzijdig perspectief*

De tussenevaluatie heeft uitgewezen dat het werken met een dubbeldoelstelling op meerdere terreinen effectief is. Enerzijds worden inderdaad meerdere maatschappelijke doelen bediend, en anderzijds werkt de dubbeldoelstelling als een middel om op bestuurlijk niveau flexibiliteit in het programma te bouwen. Kort door de bocht gezegd kan 'pijn' die ontstaat door waterveiligheidsmaatregelen verzacht worden door ook de ruimtelijke kwaliteit een impuls te geven. Op deze manier heeft het toevoegen van de doelstelling van ruimtelijke kwaliteit bijgedragen aan de mogelijkheden om bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende maatregelen te creëren en te borgen, en is daarmee ook de realisatie van de waterveiligheidsdoelstelling vergemakkelijkt. Zo blijkt de doelstelling van ruimtelijke kwaliteit voor veel betrokken gemeenten een sterkere prikkel te zijn om voortgang te maken (en dus hun belangen te stroomlijnen met die van het Rijk) dan de waterveiligheid. We merken er wel bij op dat de dubbeldoelstelling pas een instrument voor bestuurlijke flexibiliteit wordt indien er zowel fysiek als in de inrichting van het programma bestuurlijke en financiële ruimte is om aan verschillende belangen tegemoet te komen. Niet in de zin van het financieren van regionale wensen voor ruimtelijke kwaliteit, maar het gezamenlijk maken van een keuze over de wijze waarop de rivier verruimende maatregelen ook ruimtelijke kwaliteit leveren.

Daarnaast constateren we dat er verschillende perspectieven op de dubbeldoelstelling bestaan. Perspectieven die door betrokkenen en belanghebbenden anders worden gehanteerd. Ten eerste een perspectief waarin waterveiligheid de basis is en ruimtelijke kwaliteit een plus. Ten tweede een perspectief waarin beide doelstellingen concurrerend zijn: het één of het ander. En ten derde een perspectief waarin waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit als ondeelbaar worden beschouwd: als je het één goed doet, dan doe je logischerwijs ook het ander goed. Bij Ruimte voor de Rivier lijkt vooral dit laatste perspectief te worden gehanteerd. Het gaat om 'nette inpassing' van rivier verruimende maatregelen, waarbij tegelijkertijd een bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit wordt geleverd.

Het koppelen van regionale belangen aangaande ruimtelijke kwaliteit is mogelijk, maar alleen als de regio daaraan ook zelf financieel bijdraagt.

Ruimte voor de Rivier dient vanuit deze verschillende perspectieven te worden gezien. Het zou onverstandig zijn om hieruit één perspectief te selecteren, die boven de anderen te plaatsen en langs die lijnen te snijden in budget en mogelijkheden. Dat zal er waarschijnlijk toe leiden dat veel partners minder dan nu het geval uit de voeten kunnen met de realisatie van de maatregelen. Het gaat hierbij om goed verwachtingenmanagement en ruimte voor dialoog en discussie.

*Blijf profiteren van de programmatische netwerkvorming en etaleer dit ook naar buiten*

Opvallend aan Ruimte voor de Rivier is de wijze waarop het vanaf programmaniveau gelukt is om een community van bestuurders, ambtenaren en stakeholders te vormen rondom de beleidsopgave. Als resultaat van alle inspanningen zoals conferenties, trainingen en praktische zaken als een smoelenboek, heeft er zich een netwerk gevormd met waardevolle contacten tussen personen en organisaties, en waardevolle kennisontwikkeling en -deling. Het succes van deze aanpak voor doelbereik, uitvoeringsmanagement en algehele sfeer en beeldvorming ten aanzien van het programma toont aan dat het loont in deze aspecten van een complex programma te investeren. Een dergelijke aanpak verdient navolging bij andere grote beleids- en uitvoeringsprogramma's. Het is hierbij van belang om vergunningverleners en raadsleden in voldoende mate te blijven betrekken. Immers zij kunnen van grote invloed zijn op de voortgang.

*De programmatische aanpak van Ruimte voor de Rivier strekt tot voorbeeld; een PDR voor andere programma's*

De PDR heeft bewezen kundig en effectief te zijn in het uitvoeren van fysieke maatregelen ten behoeve van de waterveiligheid in een multi-actor context. Ook in de toekomst na 2015 zullen dit soort programma's aan de orde zijn. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of en in hoeverre PDR, maar bovenal de organisatievorm, werkwijze, functionaliteit en ontwikkelde kennis van PDR, ook na afronding van het programma Ruimte voor de Rivier als zodanig behouden kunnen blijven en functioneel kunnen zijn bij de uitvoering van andere programma's, bijvoorbeeld het HWBP en het Deltaprogramma. De werkwijze van bestuurlijke vervlechting (structuur van projectgroepen en stuurgroepen, overeenkomsten en facilitering met methodieken), het parallel werken (een realisatieteam vanaf SNIP 2a, eerder beginnen met voorbereidingen planologische procedures, et cetera) en vroeg betrekken van onder meer eindbeheerders werkt goed en strekt tot voorbeeld. Datzelfde geldt voor (1) de vormgeving van het risicomanagement met facilitering van de individuele maatregelen en risicomanagement op programmaniveau met een risicocomité, (2) de wijze waarop PDR naar zichzelf laat kijken en de rol daarbij van het auditcomité en (3) de wijze waarop het Q-team adviseert over ruimtelijke kwaliteit: ruimtelijke kwaliteit is geen 'luke', maar een perspectief om een integrale kwaliteitsslag in een gebied te bewerkstelligen.

Gelet op het internationale karakter van de waterproblematiek en de in het kader van Ruimte voor de Rivier ontwikkelde relevante kennis op dit terrein bevelen wij daarnaast aan de ontwikkelde programmatische aanpak en kennis te delen in internationaal verband. Dat begint met de paradigma shift van aanpak van waterveiligheid met behulp van dijkversterking naar rivierverruiming.

## *Budgettaire ruimte in programma vasthouden*

In de PKB is een aantal projecten en maatregelen gedefinieerd die gezamenlijk moeten leiden tot het behalen van de afgesproken doelstellingen. Hieraan is een budget op programmaniveau gekoppeld. In het kader van de regeling Grote Projecten wordt er twee maal per jaar aan de Tweede Kamer gerapporteerd over realisatie en raming. Nu het programma meer in de uitvoeringsfase komt, komt er steeds meer zicht op de precieze budgetrealisatie.

De verschillende maatregelen staan in relatie tot elkaar. Het wel nemen van een bepaalde maatregel kan ertoe leiden dat een andere niet of in mindere mate genomen behoeft te worden. Gedurende de uitvoering is dat ook een aantal keer gebleken. In de verschillende voortgangsrapportages is hierover naar de Tweede Kamer gerapporteerd. De Tweede Kamer heeft bepaald dat het geld dat is vrijgevallen door de geschrapte maatregelen binnen het programmabudget behouden kan blijven.

Dit vinden wij kenmerkend voor en passend bij een programma: het gaat om de programmadoelstellingen als geheel. Hier hoort een zekere mate van vrijheid bij om binnen de projecten te kunnen schuiven en flexibel te zijn, ook als het gaat om budgetten. Echter alleen als het behalen van de programmadoelstellingen binnen bereik blijft. Wij bevelen aan het (programma)budget vast te houden tot het moment van realisatie van de PKB-doelstellingen. Immers de tussenevaluatie heeft laten zien dat met name in de laatste jaren tot 2015 nog veel gerealiseerd moet worden. De marktsituatie van vandaag ziet er vanuit budgettair perspectief relatief goed uit, maar daarin kan verandering komen. Bovendien moet de lakmoesproef van de realisatie nog komen. En ter vergelijking: ten opzichte van het moment van budgetteren liggen verschillende prijzen (zoals vastgoed, olie en staal) nog steeds hoger dan het niveau van toen.

## *Aandacht voor fase overgangen*

Een volgende aanbeveling is voldoende aandacht te richten op het borgen dat de kwaliteit die is afgesproken in de PKB en in de realisatieplannen, ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt door de gecontracteerde marktpartijen. In de communicatie tussen de schijven initiatiefnemer, realisator en marktpartij kan om uiteenlopende redenen ruis ontstaan, die de gewenste uiteindelijke realisatie kwetsbaar maakt. De grootste risico's lijken zich voor te doen in de fase tussen SNIP3 (projectbeslissing) en de daadwerkelijke uitvoering. Veel maatregelen bevinden zich in deze fase tussen 2013 en 2015. Wij bevelen aan om in algemene zin aandacht te hebben voor goede overdracht van de gemaakte afspraken bij fase overgangen. Binnen het programma wordt in dit kader ook wel gesproken van een warme las. Overeenkomsten en contracten zijn hiervoor de basis, maar omdat fase overgangen niet zelden ook gepaard gaan met wijzigingen in personele bezetting, is hier extra aandacht nodig. Zeker gezien de niet geringe risico's.

In dat kader zouden we ook willen aanbevelen om te bezien of de rol van het Q-team die nu ophoudt na SNIP3, niet aangepast kan worden door het ook in latere fasen een rol te laten spelen. Hoewel de gemaakte afspraken over ruimtelijke kwaliteit via de lijn van het uitvoeringscontract gehandhaafd worden, vinden wij het daarnaast van belang om in deze fase ook het Q-team in te



zetten. Juist omdat de doelstelling ruimtelijke kwaliteit zo belangrijk is voor de regio en het resultaat van de maatregelen daar zichtbaar is. Het gaat daarbij om goede monitoring en tijdige signalering.

### *Van riviertakmanager naar realisatiemanager*

De aanwezigheid van riviertakmanagers heeft een positief effect gehad op de realisatie van de Ruimte voor de Rivier doelstellingen; ze hebben hun nut bewezen. Zij vervullen een duidelijke schakelfunctie tussen afzonderlijke maatregelen en de centrale programmasturing. Wij bevelen aan om naar de fase toe die nu aanbreekt, te kijken of en hoe de invulling van de rol van de riviertakmanagers aangepast kan worden. De schakelfunctie tijdens de planstudiefase en de fase van procedures en voorbereiding daarvan veronderstelt andere competenties en antennes dan de schakelfunctie in de uitvoeringsfase. Het verdient aanbeveling hier goed naar te kijken, zonder tegelijkertijd door personele wisselingen ook het vertrouwen en het krediet dat tussen de projectleiders en de riviertakmanagers is opgebouwd, verloren te laten gaan.

### *Versterk synergie binnen het Rijk*

Het programma Ruimte voor de Rivier raakt aan veel verschillende beleidsterreinen, disciplines en expertises die de departementale indeling overstijgen. De tussenevaluatie heeft laten zien dat bestaande kokers tussen departementen geslecht kunnen worden. Echter op een aantal complexe dossiers, zoals Natura 2000, Stroomlijn en het besluit Bodemkwaliteit is het lastig gebleken binnen redelijke termijn een doorbraak te forceren. Dit heeft enerzijds te maken met mogelijke inhoudelijke complexiteit, maar daarnaast ook met prioriteit en de wil om door te pakken. Wij bevelen aan het probleemoplossend vermogen van het Rijk als het gaat om langlopende dossiers die relevant zijn voor Ruimte voor de Rivier en dus de synergie op Rijksniveau te versterken.

### *Intelligent koppelen van budgetten in de relatie Rijk-regio*

De individuele maatregelen van het programma Ruimte voor de Rivier zijn niet zelden tegelijkertijd onderdeel van een regionaal programma. Zo maken Lent en Munnikenland onderdeel uit van het regionale programma Waalweelde. Andere regionale programma's zijn bijvoorbeeld IJsselsprong en IJsseldelta Zuid. De regio is vooral gericht op realisatie van het regionale programma, terwijl het Rijk is gericht op realisatie van de centrale programmadoelstellingen. Tussen de verschillende onderdelen van de regionale programma's bestaat een inhoudelijk of programmatisch verband, terwijl de financiering doorgaans uit verschillende bronnen afkomstig is. Dit kan tot een situatie leiden waarin verschillende deelprojecten op elkaar wachten. Er ontstaat een 'waiting-game' waarin de realisatie van het programma als geheel niet dichterbij komt. De genoemde regionale programma's zitten momenteel in een dergelijke situatie.

Om in een dergelijke context de ontwikkeling op gang te brengen of te houden, verdient het aanbeveling om te onderzoeken of de afzonderlijke financieringsstromen op een intelligente wijze kunnen worden gekoppeld. Zowel sterker koppelen als ontkoppelen, opties die op zich logisch en voorstelbaar zijn, kunnen in een dergelijke situatie het risico van niet realiseren vergroten. Sterker koppelen vergroot de onderlinge afhankelijkheid tussen deelprojecten en teveel ontkoppelen zal tot meer versnippering leiden.

Daarom pleiten we voor een intelligente koppeling: wel verbinden vanwege de integrale afweging die dan mogelijk is en tegelijkertijd voorkomen dat hierdoor alles op alles wacht. Daarbij gaat het zowel om rijksgeld als regionaal geld. En om de afstemming tussen het niveau van Ruimte voor de Rivier en het niveau van andere (regionale) programma's. Naast de juridische inhoud van de regelingen is de politieke wil hierbij van groot belang. En dat is niet vanzelfsprekend omdat een dergelijke aanpak onvermijdelijk op verzet kan rekenen vanuit departementale 'kokers' of programma's en de politiek. Wij vinden het echter vanuit het integrale programmabelang te verkiezen.

### *Houdt driehoek DGW – RWS – PDR in stand, ook na overdracht verantwoordelijkheid*

Eén van de pijlers waarop het 'succes' van de uitvoering van de PKB heeft gesteund is de goede samenwerking in de driehoek PDR, DGW en RWS. De afspraak is dat, op programmaniveau, met de overgang van de planstudiefase naar de realisatiefase de eindverantwoordelijkheid verschuift van DGW naar RWS. Het verdient aanbeveling om ook na deze verschuiving de driehoek DGW, RWS en PDR in stand te houden, waarbij het natuurlijk wel zo is dat het zwaartepunt in de aansturingrelatie verschuift van DGW naar RWS. Er zijn minimaal twee redenen om te pleiten voor het in stand houden van deze driehoek:

- De driehoek heeft in het recente verleden bewezen te werken.
- In het programma blijft samenwerking belangrijk, ook al zit het programma in de uitvoeringsfase. Een belangrijke verklaring voor het succes van het programma is de samenwerking op hoog niveau met de medeoverheden wat geresulteerd heeft in een hoog en blijvend bestuurlijk commitment aan het programma. Bij deze samenwerking hoort ook een zekere bestuurlijke ruimte. Deze ruimte wordt gegeven op basis van vertrouwen. In de processen die in deze ruimte ontstaan, zullen scope issues aan de orde kunnen blijven komen, hoewel deze tegelijkertijd minder ingrijpend zullen zijn als in eerdere fasen van het programma. Dit pleit voor een bestendiging van de rol van DGW in de driehoek.

### *Na de tussenevaluatie ook een eindevaluatie*

De tussenevaluatie heeft plaatsgevonden op een moment dat de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier goed op streek is. In deze zin geeft deze evaluatie een goed beeld van de start van de uitvoering. Maar de werkelijke lakmoesproef voor het succes van de uitvoering moet nog komen. De echte test zit hem in de aanbestedingen, in het juridische traject (bestemmingsplannen, vergunningen, aankopen/onteigeningen) en in het borgen van de tijdige en kwalitatieve realisatie door de gecontracteerde marktpartijen. Op basis van de resultaten van de tussenevaluatie zijn wij positief. Wij bevelen wel aan om een volgende tussenevaluatie uit te voeren op het moment dat ongeveer 75% van de doorlooptijd van het programma is verstreken (in het eerste kwartaal van 2013). Daarnaast bevelen we ook een eindevaluatie aan, die overigens sowieso moet plaatsvinden omdat Ruimte voor de Rivier een groot project betreft (2016).



**Berenschot**

## Bijlage 1

**Overzicht gesprekspartners**

## Verkennde gesprekken

	Naam	Functie
1	Dhr. E. Brouwer	PDR, Directeur bedrijfsvoering Ruimte voor de Rivier
2	Dhr. P. Bakker	PDR, coördinator cluster wet- en regelgeving, directie Kennis
3	Mevr. H. der Nederlanden	PDR, medewerker cluster Ruimtelijke kwaliteit, directie Kennis
4	Mevr. R. Havinga	PDR, coördinator cluster Ruimtelijke kwaliteit, directie Kennis
5	Dhr. H. Brouwer	PDR, Riviertakmanager en themahouder risicodossier natuur
6	Dhr. M. van de Leemkule	PDR, Dienst Infrastructuur, specialist natuurwetgeving / Natura 2000
7	Mevr. M. Jansen	Deltaprogramma deelprogramma Rivieren (gedetacheerd vanuit RWS Oost Nederland)
8	Mevr. Horstman	RWS Staf DG
9	Dhr. R. Kuggeleijn	PDR, coördinator cluster Veiligheid, directie Kennis
10	Mevr. T. de Vries	DG Water, Deltaprogramma Rivieren
11	Dhr. W. Sterk	PDR, coördinator cluster Grondverzet, directie Kennis
12	Mevr. I. Klokke	PDR, afdelingshoofd Programmabeheersing, directie Bedrijfsvoering

## Verdiepende gesprekken

	Naam	Functie
13	Dhr. Drs. R. Feringa	Directeur Waterveiligheid (ministerie van I&M) en plv. Directeur-Generaal Water
14	Dhr. Ir. T.F.J. van de Gazelle	plv. Directeur-Generaal Rijkswaterstaat
15	Dhr. Mr. ing. J.H. Dronkers	Directeur-Generaal Rijkswaterstaat
16	Dhr. Ir. I.J. de Boer	Hoofdingenieur-Directeur Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR), secretaris bestuurlijke begcie
17	Dhr. Ir. D. Sijmons	Voorzitter Q-team & Voormalige rijksadviseur voor het landschap
18	Dhr. C. Beekmans	PDR, Riviertakmanager
19	Dhr. P. Scholte, RA	Directeur Departementale Auditdienst
20	Dhr. B. Broens	PDR, plv programmadirecteur Ruimte voor de Rivier en directeur Kennis
21	Dhr. B. Parmet	Directeur van het Deltaprogramma en van de Staf Deltacommissaris
22	Dhr. P. Jansen	Gedeputeerde provincie Overijssel, Voorzitter Stuurgroep IJssel-maatregelen
23	Dhr. Ir. A.P. Heidema	Burgemeester Deventer, lid bestuurlijke begcie en betrokken bij uiterwaardvergravingen 'Deventer'
24	Dhr. P. IJssels	Burgemeester Gemeente Gorinchem, Voorzitter Stuurgroep planstudie uiterwaardvergraving bedrijventerrein Avelingen
25	Dhr. Ir. G.N. Kok	Voorm. Dijkgraaf Waterschap Rivierenland en lid Stuurgroep uiterwaardvergraving Brakelse Benedenwaarden en dijkverlegging Buitenpolder het Munnikenland en voorzitter vijftal dijkversterkingen
26	Dhr. Ir. G. Verwolf	Dijkgraaf Waterschap Veluwe, initiatiefnemer maatregelen dijkverleggingen Cortenoever en Voorsterklei

27	Dhr. J.A.M. Vos	Dijkgraaf Waterschap Brabantse Delta, realisator ontpoldering Overdiepsche Polder
28	Mevr. Drs. J.M.P. Moons	Dijkgraaf Waterschap Vallei en Eem, voormalig gedeputeerde Noord-Brabant, voorzitter stuurgroep planstudie ontpoldering Overdiepsche Polder en voorzitter bestuurlijke begeleidingsgroep planstudie Noordwaard
29	Dhr. Drs. T.W. Rietkerk	Gedeputeerde provincie Overijssel en voorzitter Stuurgroep IJsseldelta-Zuid
30	Dhr. Dr. P. Depla	Burgemeester Heerlen, voormalige loco- burgemeester Nijmegen en als wethouder Ruimte & Bouwen initiatiefnemer dijkeruglegging Lent
31	Dhr. Prof. dr. S. Schaap	Voorm. Voorzitter Unie van Waterschappen en voorm. Dijkgraaf Waterschap Groot Salland
32	Dhr. Dr. C. Verdaas	Gedeputeerde Provincie Gelderland, voorzitter stuurgroep extra uiterwaardvergraving Millingerwaard
33	Mevr. I. van Rijsewijk	Bureau Politea, Trainingen en opleidingen

## Verdiepende gesprekken op uitvoerend niveau (projectmanagers individuele projecten)

	Naam	Functie
34	Dhr. L. Koridon	Projectmanager planstudie dijkteruglegging Lent bij de Gemeente Nijmegen
35	Dhr. M. Hoenderkamp	Projectmanager realisatie Ontpoldering Noordwaard
36	Mevr. M. Thijssen	Projectmanager realisatie Ontpoldering Overdiepsche Polder
37	Dhr. A. Smeenk	Projectmanager realisatie Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld bij Waterschap Veluwe
38	Dhr. R. Rijkers	Projectmanager planstudie Dijkverbetering Lek/Alblasserwaard en Vijfheerenlanden bij Waterschap Rivierenland
39	Dhr. C.G. de Vrieze	Projectmanager planstudie Uiterwaardvergraving Brakelse Benedenwaarden en dijkverlegging buitenpolder Munnikenland bij Waterschap Rivierenland
40	Dhr. J.J. van den Boomgaard	Projectmanager planstudie Dijkteruglegging Cortenoever bij Waterschap Veluwe
41	Dhr. I. Blok	Projectmanager planstudie en realisatie Kribverlaging Waalbochten
42	Dhr. J. Schotkamp	Projectmanager realisatie Dijkverlegging Westenholte en Uiterwaardvergraving Scheller en Oldener Buitenwaarden bij Waterschap Groot Salland
43	Dhr. H. Heilen	Projectmanager planstudie en realisatie Uiterwaardvergraving Bolwerksplas/ Keizers- en Stobbenwaarden voor de gemeente Deventer en voor Waterschap Groot Salland



**Berenschot**

## Bijlage 2

**Literatuurlijst**



## Literatuurlijst

*AT Osborne (2010) Ruimte voor de Rivier: Volwassenheidsmeting van risicomanagement*

*Besluit bodemkwaliteit van 22 november 2007, Staatsblad 2007, 469*

*Besluit tot toepassing van de Rijkscoördinatieregeling van 1 oktober 2009, Staatscourant 2009, 15167*

*Blueconomy (2008) Review projectbeheersing PDR*

*Blueconomy (2008) Reviewprojectbeheersing PDR: Bijlage 7 plan van aanpak*

*Blueconomy (2009) Evaluatie organisatiekosten*

*Blueconomy (2010) Sturing op tijd*

*Bosch Slabbers landschapsarchitecten (2007) Handreiking Ruimtelijke kwaliteit voor de IJssel*

*Commissie Verheijen (2009) Herberekening standaardkostprijzen natuurbeheer*

*Deltaprogramma Rivieren (2010) Plan van aanpak deelprogramma rivieren*

*Deltares (2011) Resultaat Pakkettoets P 2011-I, 4 april 2011*

*Ecorys (2011) Evaluatie van ontwerpprocessen voor Ruimtelijke kwaliteit van Ruimte voor de Rivier*

*Implementatieteam besluit bodemkwaliteit (2010) Handreiking voor het herinrichten van diepe plassen*

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) Beleidslijn Grote Rivieren*

*Ministerie van V&W, Ministerie van VROM en Ministerie van LNV (2006) Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier deel 4, Vastgesteld besluit, Nota van Toelichting*

*Nieuwe Wet ruimtelijke ordening van 1 juli 2008, Staatsblad 2008, 159*

*Oppatja, I., (2010) Evaluatie module werken en samenwerken: Blokken 1 en 2*

*Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2009) Ruimtelijke kwaliteit bij Ruimte voor de Rivier: rollen, taken, werkwijze en organisatie*

*Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2009) Agenda kwartaalgesprek Ruimte voor de Rivier 3e kwartaal 2009*

*Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2009) Programmaopdracht realisatiefase Ruimte voor de Rivier*

*Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2009) 15<sup>e</sup> Voortgangsrapportage: 1 juli 2009 – 31 december 2009*

*Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2010) 16<sup>e</sup> Voortgangsrapportage: 1 januari 2010 – 30 juni 2010*

*Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2010) 17<sup>e</sup> Voortgangsrapportage: 1 juli 2010 – 31 december 2010*

*Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2010) Overzicht maatregelen Ruimte voor de Rivier: Samenwerken aan een veiliger en mooier riviereengebied*

*Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2011) 18<sup>e</sup> Voortgangsrapportage: 1 januari 2011 – 30 juni 2011*

*Q-team (2009) Jaarverslag 2008: Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier*

*Rijksoverheid (2009) Nationaal Waterplan*

*Sprundel, van L., (2010) Productenkalender Ruimte voor de Rivier 2010 en 2011*

*Taskforce HWBP, (2010) Een dijk van een programma, naar een nieuwe aanpak voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma*

*Teeuwen, B., (2010) Verbinden en versterken: Procesevaluatie V&W-interne samenwerking in het programma Ruimte voor de Rivier na de PKB-fase*

*Terra Incognita stedenbouw en landschapsarchitectuur, Bureau Stroming, SAB & Alterra (2009) Handreiking Ruimtelijke kwaliteit voor de Rijn*

*Terra Incognita stedenbouw en landschapsarchitectuur, Bureau Stroming, SAB & Alterra (2009) Handreiking Ruimtelijke kwaliteit voor de Waal*

*Tweede Kamer, Motie van het lid Lucas, 2010/11, 32 500, nr. 44*

*Tweede Kamer, Verslag van een algemeen overleg, 2009/10, 30 080, nr. 42, p. 1-16*

*Tweede Kamer, Verslag van een algemeen overleg, 2009/10, 30 080, nr. 45, p. 1-26*

*Waterwet van 29 januari 2009, Staatsblad 2009, 107*

*Wet op de waterkering van 21 december 1995 [vervallen per 22-12-2009], Staatsblad 1996, 8*

*&Samhoud (2008) Onderzoekresultaten programmadirectie Ruimte voor de Rivier*



**Berenschot**

## Bijlage 3

**Verklarende woordenlijst**

## Verklarende woordenlijst

BO:	Bestuursovereenkomst
BBK:	Besluit Bodemkwaliteit
BGR:	Beleidslijn Grote Rivieren
DGW:	Directeur-Generaal Water
EHS:	Ecologische hoofdstructuur
HID:	Hoofdingenieur-directeur
HWBP:	Hoogwaterbeschermingsprogramma
IPM-model:	Integraal Projectmanagement-model. Instrument voor 'grote projecten' waarbij binnen een project onderscheid wordt gemaakt tussen vijf rolhouders: integrale projectmanager, manager projectbeheersing, omgevingsmanager, technisch manager en contractmanager.
NURG:	Nadere Uitwerking Rivierengebied. Dit is een programma (50/50 gefinancierd vanuit het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu) waarin 7.000 ha nieuwe natuur en veiligheid in het rivierengebied wordt gerealiseerd. Het programma bestaat uit 55 maatregelen. Hiervan zijn 7 maatregelen noodzakelijk voor het realiseren van de huidige wettelijke veiligheidsdoelstelling, terwijl ze geen onderdeel uitmaken van de PKB.
Pakkettoetsen:	Samenhangende berekeningen van de afvoerverdeling en de waterstanden van alle ontwerpen met een genomen of een aanstaande variantkeuze of projectbeslissing.
PDR:	Programmadirectie Ruimte voor de Rivier
PKB:	Planologische Kernbeslissing vastgesteld in december 2006.
PPI-tool:	Project Planning Infrastructuur. Systematiek voor probabilistisch plannen
PRI-tool:	Programma voor ruimtelijke investeringen. Systematiek voor budgetramingen.
Regeling Grote Projecten:	Gebaseerd op het Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten. Het programma Ruimte voor de Rivier is op 15 mei 2001 aangewezen als 'Groot Project'. Dit houdt in dat Ruimte voor de Rivier door de Tweede Kamer aangewezen is als een beleidsterrein of project dat zo

belangrijk is dat ze uitgebreide informatievoorziening vanuit het ministerie wil zien.

ROK: Realisatieovereenkomst

SNIP: Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten. Dragen bij aan een beheerste realisatie van het programma Ruimte voor de Rivier. Beslissingen over de financiering van de planstudie en de uitvoering dienen te worden genomen conform de binnen Verkeer en Waterstaat geldende SNIP:

SNIP 1: Intakebeslissing

SNIP 2: Opdracht planstudie

SNIP 2A: Variantkeuze

SNIP 3: Projectbeslissing

SNIP 4: Voorbereidingsbeslissing uitvoering

SNIP 5: Uitvoeringsbeslissing

SNIP 6: Opleveringsbeslissing

SOK: Samenwerkingsovereenkomst

VGR: Voortgangsrapportage

WABO: Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

WRO: Wet ruimtelijke ordening



**Berenschot**

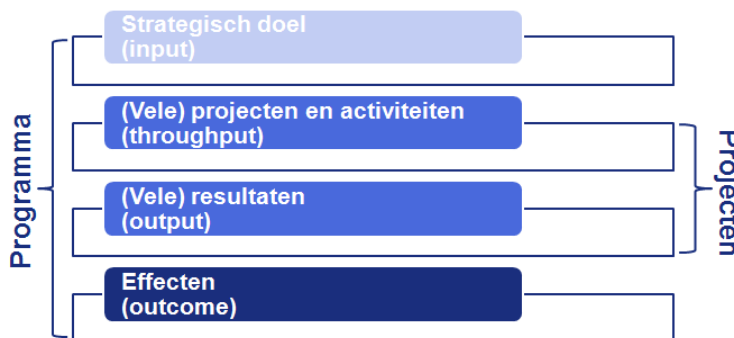
## Bijlage 4

**Evaluatiekader**

## Evaluatiekader PKB Ruimte voor de Rivier

### Het evalueren van een programmatische beleidsaanpak

Ruimte voor de Rivier is geen 'gewoon' 'groot project', waarvoor een projectmatige aanpak gehanteerd kan worden. Gegeven de omvang, doorlooptijd, complexiteit of onvoorspelbaarheid van de beleidsopgave is een andere wijze van sturing en beïnvloeding vereist. Zodoende lag een programmatische aanpak meer voor de hand, waarbij er niet alleen sprake is van activiteiten (throughput) en resultaten (output) op projectniveau, maar ook sprake is van project overstijgende strategische doelen en project overstijgende maatschappelijke effecten. In figuur 1 is dit onderscheid weergegeven.



Figuur 1: Project- en programmamanagement

Wij hanteren de volgende definitie van een programma:

*Een programma is een organisatorisch arrangement gericht op het bereiken van complexe strategische en beleidsdoelen, door regie te voeren op een reeks samenhangende projecten en lijnactiviteiten. Door een geraffineerd samenspel van interventies dat deels in de organisatie zelf, vaak in een keten en deels in projecten plaatsvindt wordt voortgang geboekt en worden doelen bereikt.<sup>12</sup>*

Een programma is op een aantal cruciale punten onderscheidend van een 'gewoon' 'groot project'. Waar een project gekenmerkt wordt door projectsturing en een outputoriëntatie, omvat programmatische sturing méér dan dat. Belangrijk op te merken is dat programmasturing ook **projectsturing** behelst, in de zin dat concrete doelstelling op project en programmaniveau gerealiseerd dienen te worden. Maar daarnaast is er ook sprake van **processturing**: het organiseren en mobiliseren van een netwerk van beslissers, experts, uitvoerders en belanghebbenden. Bij Ruimte voor de Rivier wordt ook gesproken van bestuurlijk en ambtelijke vervlechting. Een derde wezenskenmerk van programmatisch sturen, dat niet aanwezig is bij puur

<sup>12</sup> Geut, Van den Berg en Van Schaik (2010) *De koning van het schaakbord of Jan zonder Land? Over programmaministers*. Assen: Van Gorcum, p. 16

projectmanagement, is **contextmanagement**: het effectief inspelen op een veranderende context en voor zover in lijn met de programmadoelen, het zelf creëren van veranderingen in de context.

In deze evaluatie zullen we het programma Ruimte voor de Rivier op deze drie functies beoordelen. In welke mate zijn concrete doelstellingen gerealiseerd? In welke mate is het gelukt om een netwerk van beslissers, experts, uitvoerders en belanghebbenden te organiseren en te mobiliseren? In welke mate wordt er effectief ingespeeld op een veranderende context?

### Het evalueren van beleid in een complexe en dynamische omgeving

In de meeste klassieke evaluaties kijkt de onderzoeker naar **doeltreffendheid**, die vastgesteld wordt als *de mate waarin de behaalde resultaten overeenkomen met de vooraf gestelde doelen* en naar **doelmatigheid**, die vastgesteld wordt als *de mate waarin de hoeveelheid beschikbare middelen omgezet zijn in bedoelde resultaten*. Deze aanpak is geschikt om te evalueren in een stabiele en overzichtelijke context.

Echter het programma Ruimte voor de Rivier speelt zich af in een complexe en in de tijd veranderlijke, dynamische omgeving. De opzet van de tussenevaluatie dient recht te doen aan deze omgeving. We hebben hier te maken met verschillende elementen (bijvoorbeeld uit de context) die gaandeweg zijn veranderd, elkaar beïnvloeden en zodoende een simpele doelen-opbrengsten vergelijking minder bruikbaar maken. Hieronder lichten we toe wat deze hoofdelementen zijn en hoe we deze structurerend laten zijn voor onze analyse.

We onderscheiden de volgende vier hoofdelementen in het evaluatiekader:

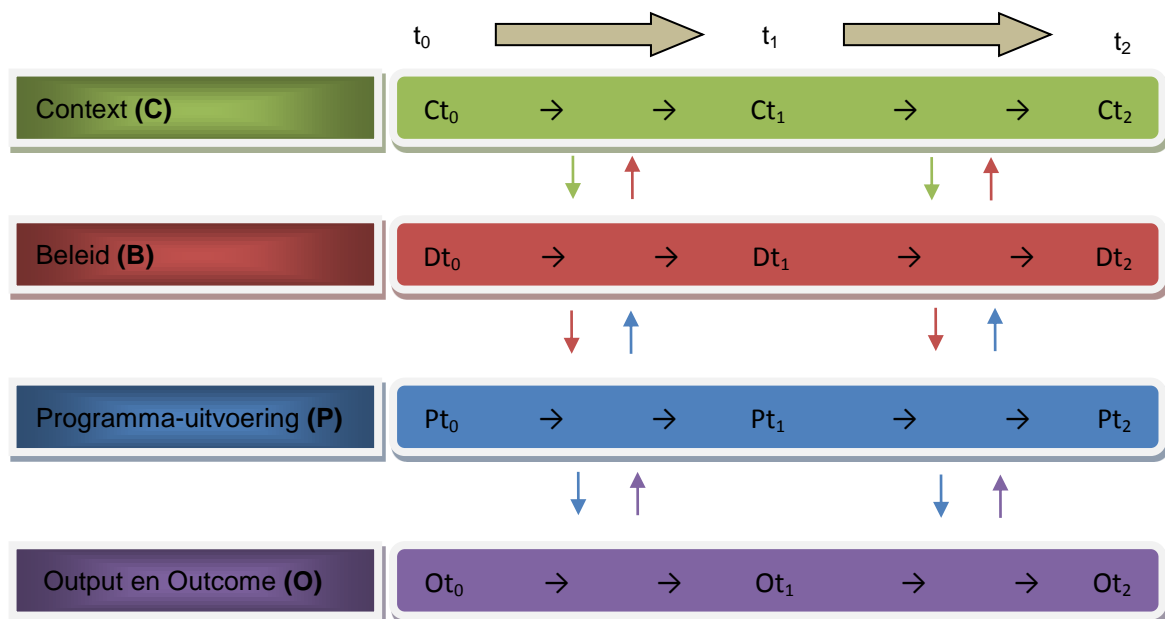
- De **context** (C): De context waarbinnen het programma zich afspeelt is voortdurend in beweging geweest. Denk daarbij aan de bestuurlijke, economische en maatschappelijke context. Een aantal van de belangrijke veranderingen in de context wordt besproken in hoofdstuk 3 van deze notitie.
- Het **beleid** (B): Ruimte voor de Rivier kent een dubbeldoelstelling (toekomstbestendige waterveiligheid en vergroten van ruimtelijke kwaliteit). Mede beïnvloed door de context zijn de percepties over de dubbeldoelstelling gaan schuiven.
- De **programma-uitvoering** (P): De aanpak van de programma-uitvoering was na vaststelling van de PKB op hoofdlijnen bepaald, de details zouden later duidelijk worden. Deze aanpak heeft gedurende de uitvoering dan ook steeds meer invulling gekregen en hier en daar zijn er ook verschuivingen geweest in de wijze waarop de PKB Ruimte voor de Rivier wordt uitgevoerd ten opzichte van datgene wat oorspronkelijk gepland was.
- De **output en outcome** (O): Gedurende de tijd zijn en worden er steeds meer resultaten geboekt in de projecten en op programmaniveau.

Deze vier hoofdelementen zijn nauw met elkaar verbonden. Een verschuiving of verandering van element A kan tot een verschuiving van element B leiden met weer gevolgen voor element C, et cetera. Er is een voortdurende wisselwerking tussen de stand van en ideeën over de context, de doelen, de uitvoering en de opbrengsten. Dit kan grafisch worden weergegeven met behulp van



onderstaande figuur. In deze figuur kunnen we  $t_0$  zien als het moment van gereedkomen van de PKB deel 4 (het startpunt voor de tussenevaluatie),  $t_1$  voor het tijdstip van deze tussenevaluatie en  $t_2$  voor het moment waarop de uitvoering van de PKB wordt afgerond.

Bovenstaande vier hoofdelementen zijn ten behoeve van het onderzoek uitgewerkt in (deel)aspecten, aandachtspunten en dilemma's en spanningen.



Figuur 2: Vier hoofdelementen van het evaluatie kader.



**Berenschot**

## Bijlage 5

**Contextuele ontwikkelingen Ruimte voor de Rivier**

## Ruimte voor de Rivier – Contextuele Ontwikkelingen

Zoals besproken eerder in dit rapport toont deze bijlage de belangrijkste ontwikkelingen in de context rondom Ruimte voor de Rivier. Allereerst vindt u hier een overzicht van recente ontwikkelingen in politiek en maatschappij, daarna een overzicht met veranderingen in en onderdelen van wet- en regelgeving die relevant zijn voor Ruimte voor de Rivier. Deze bijlage laat vervolgens een tijdslijn zien waarin belangrijke ontwikkelingen achter elkaar worden geplaatst. De bijlage eindigt met een korte bespreking van de samenhang van Ruimte voor de Rivier met andere programma's.

### Overzicht belangrijke ontwikkelingen politiek en maatschappij

- 2006: Vaststelling Hoogwaterbeschermingsprogramma
- 2008: Start Delta Programma
- 2009: AO vaste commissie V&W (kritische doch positieve opmerkingen)
- 2010: AO diverse commissies
- 2010: Notaoverleg MIRT (sterke nadruk op veiligheid boven natuur)

### Overzicht wetgevingsveranderingen vanaf de periode van vaststelling van de PKB Ruimte voor de Rivier

- *Natuurbeschermingswet*

Met de in werking treding van de Natuurbeschermingswet in oktober 2005 zijn door Nederland de internationale verplichtingen vanuit de Vogel- en habitatrichtlijn in de nationale wetgeving verankerd voor wat betreft de bescherming van gebieden.

Natura 2000 is een samenhangend netwerk van Europese natuurgebieden, waarin bescherming wordt geboden aan soorten en habitattypen. In Nederland zijn er 162 Natura 2000-gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen. In het kader van Ruimte voor de Rivier zijn er acht Natura 2000-gebieden van belang. Er speelt een discussie over het samenvoegen van gebieden waardoor er meer mogelijkheden ontstaan voor het bereiken van de natuurdoelstellingen. Er wordt gewerkt aan een nieuwe Natuurwet waarin de Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet en de Boswet worden geïntegreerd.

- *Besluit Bodemkwaliteit*

Door de inwerkingtreding van het Besluit Bodemkwaliteit (BBK) in 2008 is de toepassing van bouwstoffen, grond- en baggerspecie versoepeld. Het BBK beoogt een bewuster en duurzaam gebruik van de bodem te bevorderen. Het stimuleert - daar waar mogelijk en binnen strikt milieu hygiënische randvoorwaarden - het hergebruik van bouwstoffen, grond en baggerspecie in plaats van het gebruik van primaire bouw- en grondstoffen. Aangezien er met de Ruimte voor de Rivier-maatregelen veel grond verzet wordt, is deze versoepeling dus gunstig voor de uitvoering van de maatregelen.

- *nWRO, Waterwet en WABO*

De nieuwe WRO (2008) geldt voor alle ruimtelijke plannen, en draagt zorg voor betere afstemming tussen bestuurslagen voor een snellere ruimtelijke besluitvorming. Sinds 2010 is daar de WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) bijgekomen. Deze wet integreert de vergunningverlening tussen diverse beleidsdomeinen zoals bouw, water en natuur, met als doel de regeldruk te verminderen. Daarnaast is sinds 2009 de nieuwe Waterwet van start gegaan, een samenvoeging van acht eerdere wetten op het gebied van waterbeheer. Met de komst van de Waterwet eind 2009 waterbodems niet meer per definitie gesaneerd hoeven te worden. Er wordt nu naar systeemgerichte oplossingen gezocht, waarbij de aanpak van vervuiling ook door andere oplossingen (bijvoorbeeld het saneren van puntbronnen als riooloverstorten) dan sanering van de gehele waterbodem kunnen worden gerealiseerd.

- *Crisis- en herstelwet*

Sinds 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet van kracht. De wet zorgt voor kortere procedures, waardoor bouwprojecten sneller kunnen worden uitgevoerd. Voor Ruimte voor de Rivier heeft dit waarschijnlijk een gunstige invloed op de doorlooptijd van beroepsprocedures. Ook het relativiteitsvereiste (inperking klachtrecht tot die delen van het besluit waar de reclamant ook echt een direct en persoonlijk belang bij heeft), zal de afronding van eventuele procedures bespoedigen.

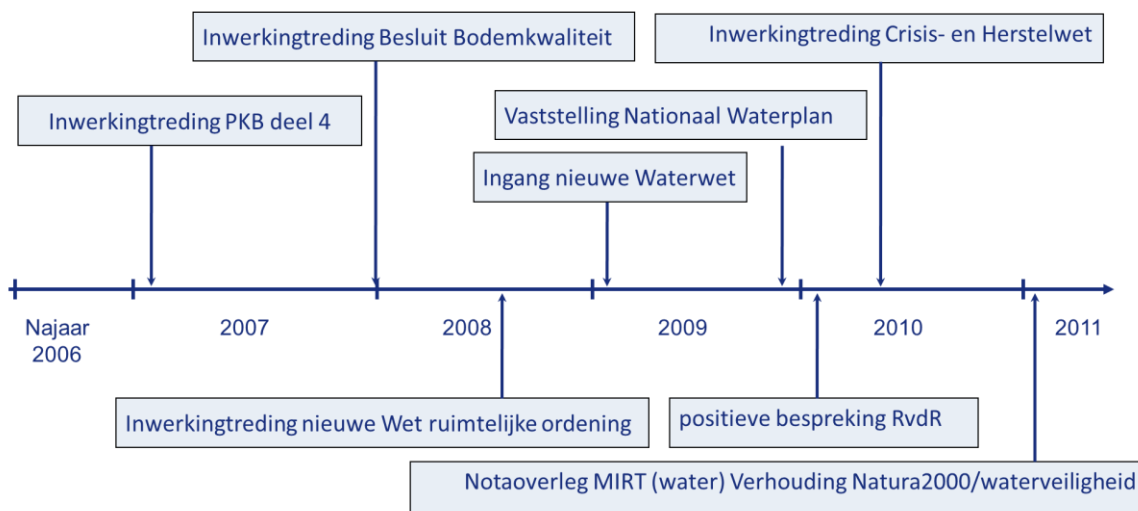
- *Beleidslijn Grote Rivieren*

Op 14 juli 2006 trad de nieuwe Beleidslijn Grote Rivieren formeel in werking. De beleidslijn waarborgt de veiligheid én biedt kansen voor innovatieve ruimtelijke ontwikkelingen. De beleidslijn geldt voor alle grote rivieren en is bedoeld om plannen en projecten in de uiterwaarden te beoordelen. Onder strikte voorwaarden zijn er nu meer mogelijkheden voor wonen, werken en recreëren in het rivierbed. De voorwaarden hebben betrekking op de afvoercapaciteit van de rivier ter plaatse: nieuwe activiteiten mogen de afvoer niet hinderen en geen belemmering vormen voor toekomstige verruiming van het rivierbed. Voor burgers en bedrijven die zich in het rivierbed vestigen, geldt dat eventuele schade als gevolg van hoogwater voor eigen rekening is. Met het in werking treden van deze beleidslijn verviel de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier.

- *Artikel 6 E van Beleidslijn Grote Rivieren (BGR)*

Dit artikel zorgt ervoor dat in de BGR rekening wordt gehouden met geplande maatregelen vanuit Ruimte voor de Rivier. Op deze manier is het risico dat de Ruimte voor de Rivier-maatregelen als gevolg van de BGR problemen met de Waterwetvergunning zouden krijgen, ondervangen. Als voorbeeld geldt de polder Noordwaard. In dit gebied waren woningen gepland, die door het bestemmingsplan mogelijk gemaakt werden. Door de Ruimte voor de Rivier-maatregel komen deze toekomstige woningen buitendijks te liggen, terwijl ze eerst binnendijks zouden liggen. Op grond van artikel 6 E van de BGR wordt voor de bouw van deze woningen wel een Waterwetvergunning verleend.

## Tijlijn



## Tijlijn Wetgeving en politiek overleg Ruimte voor de Rivier

### Samenhang met andere programma's

In 2008 gaat het Deltaprogramma van start. Ruimte voor de Rivier is formeel onderdeel van het Deelprogramma Rivieren. In theorie is de afbakening tussen Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma helder. Ruimte voor de Rivier gaat over de korte termijn opgave (tot en met 2015), terwijl het Deltaprogramma vooruit kijkt naar 2050 – 2100. In de praktijk zijn Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma inhoudelijk verweven met elkaar, ondanks hun verschil in tijdschaal oriëntatie. Drie maatregelen uit de PKB hebben ook een expliciete link met de opgave op langere termijn. In de VGR worden genoemd: IJsseldelta-Zuid bij Kampen (maatregel Zomerbedverlaging Beneden-IJssel) en IJsselsprong bij Zutphen (maatregelen dijkverlegging Cortenoever en dijkverlegging Voorsterklei). Deze verbinding met de lange termijn is gelegd op verzoek van de regionale initiatiefnemers. De besluitvorming over de te nemen lange termijn maatregelen vindt in 2014/2015 plaats en heeft daarmee nog niet plaatsgevonden. In die zin lopen deze maatregelen daarop enigszins vooruit. De ontwikkelde kennis op inhoudelijk gebied, maar ook op de wijze van samenwerking en organiseren van de uitvoering van een programma kan benut worden voor het Deltaprogramma.

Een ander programma waar Ruimte voor de Rivier inhoudelijke samenhang mee heeft, is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Het HWBP is gericht op de waarborging van de veiligheid van de primaire keringen, waaronder die langs de grote rivieren. Hiertoe worden de keringen elke 6 jaar getoetst. In de afgelopen jaren is gebleken dat een groot deel van de keringen niet voldoet aan de normen en dat er veel meer financiële middelen nodig zijn om dit in orde te

brengen dan vooraf werd gedacht. De te nemen maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier ten aanzien van waterveiligheid beïnvloeden de te nemen maatregelen in het HWBP.

Met Maaswerken heeft Ruimte voor de Rivier ook een inhoudelijke samenhang, maar wel op een ander niveau. Net als Ruimte voor de Rivier combineert Maaswerken ook waterveiligheid met ruimtelijke kwaliteit. Maaswerken behelst de uitvoering van 52 projecten om de Maas beter bevaarbaar, veiliger (in de zin van minder overstromingsrisico), en natuurlijker te maken.

In 2009 en 2010 speelt daarnaast het Bestuursakkoord water, met daarbij de Operatie STORM van de waterschappen. De waterschappen doen een aanbod aan het Rijk om € 100 miljoen aan lasten van de Rijksbegroting over te nemen, onder andere door een financiële bijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (75 miljoen euro) en door de overdracht van de muskusrattenbestrijding aan de waterschappen. Operatie STORM heeft de discussie binnen de waterschappen met betrekking tot doelmatig werken aangezwengeld, waarbij de werkmethoden van Ruimte voor Rivier als goed voorbeeld zijn aangehaald. Deze discussie kan ertoe leiden dat de waterschappen intensiever gebruik zullen maken/ zullen overstappen op de projectmatige aanpak van Ruimte voor de Rivier.



**Berenschot**

## Bijlage 6

**Beleidsuitgangspunten PKB Ruimte voor de Rivier deel 4**

## Beleidsuitgangspunten, Hoofdstuk 5 PKB deel 4

- Het pakket aan maatregelen voor de korte termijn (2015), moet ook op de lange termijn zijn nut behouden en geen belemmering vormen voor maatregelen die later noodzakelijk kunnen zijn.
- Het kabinet is er bij het opstellen van het maatregelenpakket voor 2015 van uitgegaan dat door veranderingen in het klimaat de maatgevende rivierafvoeren in de rest van deze eeuw kunnen toenemen tot circa 18.000 m<sup>3</sup>/s voor de Rijn en tot 4.600 m<sup>3</sup>/s voor de Maas. Plus een zeespiegelstijging van 60 cm. Het is gezien de onzekerheden rond de klimaatontwikkeling en de reactie hierop in andere landen nu niet exact te bepalen in welke mate en in welk tempo maatregelen na 2015 nodig zijn.
- De mogelijkheden voor en consequenties van rivierverruiming verschillen per riviertak. In vergelijking met de Waal en de IJssel brengen maatregelen langs de Lek vooral op de lange termijn veel grotere problemen met zich mee. Daarom is ervoor gekozen de eventuele extra afvoer bóven 16.000 m<sup>3</sup>/s geheel over de Waal en de IJssel af te voeren.
- De procentuele afvoerverdeling over de verschillende Rijntakken bij de maatgevende rivierafvoer, zoals geldend voor 15.000 m<sup>3</sup>/s, zal ook bij de in 2001 vastgestelde maatgevende afvoer van 16.000 m<sup>3</sup>/s gehandhaafd blijven.
- Retentie zal voor de korte termijn niet worden ingezet. Uitgaande van het indicatieve maatregelenpakket voor 18.000 m<sup>3</sup>/s is het inzetten van retentie onvermijdelijk. Vooralsnog wordt retentie voor de lange termijn als sluitstuk beschouwd.
- Uitgangspunt voor de maatregelen in het huidige buitendijks gebied is dat de landschappelijke, natuur- en cultuurhistorische waarden in het buitendijks gebied niet teveel worden aangetast. Verruiming door het afgraven van het winterbed is in dit licht aan een maximum gebonden (Natura 2000).
- Zowel bij buitendijkse als bij binnendijkse oplossingen is sprake van een spanning tussen het behoud van bestaande waarden en het ontwikkelen van nieuwe kernkwaliteiten in het betreffende gebied. Dit kan bijvoorbeeld spanning zijn tussen behoud van cultuurhistorische elementen of structuren en natuurontwikkeling bij een uiterwaardverlaging. Het kan ook de wens tot behoud van de landbouwkundige functie en het ontwikkelen van recreatie of woongebieden betreffen. Het kabinet gaat er van uit dat kansen worden benut om de veiligheidsdoelstelling te combineren met vanuit natuur, recreatie of stedelijke ontwikkeling gewenste ontwikkelingen, maar ook met actief bodembeheer en delfstoffenwinning. Bij cultuurhistorie wordt uitgegaan van het Belvédère-beleid 'Behoud door ontwikkeling'.
- Het kabinet wil op korte termijn enkele maatregelen uitvoeren die lokaal meer bijdragen aan de bescherming tegen overstromingen dan volgens de vigerende norm noodzakelijk is. Deze maatregelen passen in het gewenste pakket voor de lange termijn. Bij deze keuze is ook de overweging van belang dat ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening – zoals woningbouw – later een ernstige belemmering voor de uitvoering van die maatregelen kunnen zijn. Daarnaast wil het kabinet zoveel mogelijk voorkomen dat in één gebied opeenvolgende maatregelen nodig



zijn. Tenslotte kan een rol spelen dat zo'n maatregel een forse bijdrage levert aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het kabinet is wel gebonden aan de beschikbare financiën voor het doen van dergelijke anticiperende investeringen.

- In het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier is een Strategisch Kader Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn opgesteld. Hierin wordt verkend welke Natura 2000-waarden in het rivierengebied van belang zijn, en ook hoe veiligheid en natuur samen kunnen gaan. Nagenoeg het hele buitendijkse gebied van de Rijntakken en de benedenrivieren is als Speciale Beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen. Daarnaast zijn er ook diverse gebieden aangemeld als Speciale Beschermingszone voor de Habitatrichtlijn. Hiermee is Nederland de verplichting aangegaan om voor de betreffende soorten en habitattypen de gunstige staat van instandhouden te behouden of te herstellen. Rivierverruiming in het buitendijkse gebied kan in veel gevallen samengaan met natuurontwikkeling, maar daarbij dient wel rekening gehouden te worden met bestaande waarden. Zo heeft een aantal terreinen de status 'Blijf af' gekregen, hetgeen betekent dat er geen vergraving is toegestaan. Daarnaast hebben de uiterwaarden een belangrijke foerageerfunctie voor ganzen, zwanen en watervogels. De totale foerageerfunctie moet gehandhaafd blijven. Bij het maken van de voorlopige ontwerpen voor de PKB Ruimte voor de Rivier is al rekening gehouden met deze bestaande waarden. Ook voor de lange termijn wordt een deel van extra afvoer in het buitendijkse gebied gezocht. Eén en ander betekent dat de verwachting is, dat veiligheidsmaatregelen inpasbaar zijn, maar wel aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor het vervolgtraject. In het binnendijkse gebied is slechts op een paar gebieden de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn van toepassing. Dit zijn het Rijnstrangengebied en het Biesboschgebied en enkele gebieden in de omgeving van de Biesbosch, zoals het Steurgat en de Zuiderklip. Verwacht wordt dat rivierverruiming inpasbaar is, mits met bestaande waarden rekening wordt gehouden. Maatregelen zoals dijkverleggingen kunnen zelfs zeer gunstig zijn vanuit het oogpunt van ontwikkeling van Natura 2000-waarden.
- Het kabinet kiest ervoor een aantal in voorbereiding zijnde maatregelen – onder meer voor natuurontwikkeling, al dan niet in combinatie met recreatie – onderdeel te laten zijn van de oplossing van de taakstelling voor de korte termijn, hoewel zij niet zijn opgenomen in het Basispakket van deze PKB. Het gaat hier om de 7 NURG projecten. Deze dragen bij aan de dubbeldoelstelling (en worden in de pakkettoets meegenomen).