

Maart 2019

HANDREIKING STROOMGEBIEDSBENADERING HOOGWATERBESCHERMINGS- PROGRAMMA

Ervaringen en
inzichten vanuit de
Project Overstijgende
Verkenning Vecht





Genemuiden

Hasselt

Zwolle

Dalfsen

Hessum



Coevorden

Gramsbergen

Hardenberg

Ommen

De Vecht



#1 INLEIDING

In het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) werken talloze waterprofessionals samen aan het op orde krijgen van alle primaire keringen in Nederland. Het beschermen van inwoners van Nederland tegen overstroming staat daarbij voorop. Doel is om alle keringen te laten voldoen aan de veiligheidsnormen die per 1 januari van 2017 van kracht zijn. Een doelmatige inzet van overheidsmiddelen is leidend en resulteert in een continue zoektocht naar manieren waarop we dit omvangrijke programma sneller, efficiënter en goedkoper uit kunnen voeren.

Het aanpassen van de keringen is mogelijk niet in alle gevallen de meesten doelmatige oplossing. Dijkversterkingsprojecten zijn immers kostbaar en hebben meestal een grote maatschappelijk impact. Wat als er nog opgaven spelen in het gebied die mogelijk te koppelen zijn aan de waterveiligheidsopgave? Is het dan niet zinvol om eerst eens op stroomgebiedsniveau het systeem te aanschouwen, vervolgens de op te lossen problemen te definiëren en leidt dat vervolgens wellicht tot andere typen maatregelen dan enkel dijkversterking die ook doelmatig zijn? Deze manier van werken wordt ook wel de stroomgebiedsbenadering genoemd. Het is een benadering waarbij maatregelen in het gehele stroomgebied worden beschouwd om de gewenste bescherming tegen overstroming

te realiseren. Maar hoe pak je zo'n stroomgebiedsbenadering aan en hoe past dit binnen de sterk programmatische aanpak en sturing van het HWBP?

Langs de Overijsselse Vecht hebben de provincie Overijssel en de waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta in een Projectoverstijgende Verkenning (POV) de effectiviteit en haalbaarheid van een stroomgebiedsbenadering onderzocht. Het stroomgebied van de Vecht strekt zich uit tot over de Duitse grens. Na een gezamenlijke grensoverschrijdende start met de Duitse burens, heeft het proces zich uiteindelijk voornamelijk gericht op het Nederlandse deel van de Vecht. In een gezamenlijke zoektocht is met enthousiasme een veelheid aan ervaringen opgedaan. Ervaringen die van

waarde zijn voor eenieder die ook een stroomgebiedsbenadering overweegt in relatie tot het HWBP. Deze handreiking geeft een kijkje in de keuken van de POV Vecht en geeft gaandeweg de lezer tips en aandachtspunten bij het toepassen van een stroomgebiedsbenadering binnen de context van het HWBP. De basisconclusie van iedereen die hierbij betrokken is geweest luidt: een stroomgebiedsbenadering HWBP is zinvol én complex. Wil je graag meer weten waarom deze aanpak zinvol is en ben je nieuwsgierig naar de manier waarop binnen de POV is omgegaan met de complexe zaken? Dan nodigen we je uit deze handreiking te lezen.

LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 legt uit wat een stroomgebiedsbenadering HWBP zoals toegepast bij de POV Vecht inhoudt en waar deze benadering op hoofdlijnen uit bestaat. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de technisch-inhoudelijke uitdagingen (het 'technische spoor') van een stroomgebiedsbenadering. De procesmatige uitdagingen (het 'governance spoor') komen aan bod in hoofdstuk 4. De complexiteit van de stroomgebiedsbenadering komt in het bijzonder tot uiting op de wisselwerking tussen de beide voorgaande sporen. Hoofdstuk 5 besteedt hier dan ook expliciet aandacht aan. In elk hoofdstuk zijn de tips en voorstellen voor de aanpak gebaseerd op de leerervaringen van de POV. Elk hoofdstuk is aan de hand van uitgelichte kaders rijk geïllustreerd met voorbeelden vanuit de POV Vecht. Tot slot vatten we in hoofdstuk 6 de positieve ervaring samen zoals deze is opgedaan in de POV Vecht.

#2

STROOMGEBIEDSBENADERING HWBP IN EEN NOTENDOP

#2.1

STROOMGEBIEDSBENADERING HWBP: EEN DEFINITIE

Wat houdt een stroomgebiedsbenadering in? En als je het specifiek koppelt aan het HWBP, waar hebben we het dan eigenlijk over? In het HWBP voeren waterschappen en Rijkswaterstaat maatregelen uit om de primaire keringen in Nederland te laten voldoen aan de normen zoals die in Waterwet zijn vastgelegd. In Nederland kennen we verschillende typen waterkeringen, waaronder primaire en regionale keringen. Het HWBP heeft in de basis een 'beperkte' scope: namelijk het opnieuw laten voldoen van de primaire keringen aan de norm. Kijkend op het niveau van een stroomgebied spelen vaak meer vraagstukken op het gebied van water en klimaat die om oplossingen vragen. Oplossingen die in termen van effectiviteit een sterke samenhang kunnen vertonen met de maatregelen die genomen worden binnen het HWBP. Bij een stroomgebiedsbenadering HWBP benader je zowel het probleem als de oplossingen ten aanzien van de verschillende vraagstukken in samenhang met elkaar. Er staan bij deze benadering drie vragen centraal:

1. Welke problemen op het gebied van water en klimaat en overige ruimtelijke vraagstukken die daarmee samenhangen in het stroomgebied vragen op de middellange termijn (50 – 100 jaar) om een oplossing?
2. Welk oplossingen dan wel maatregelen zijn allemaal mogelijk voor de geconstateerde water-, klimaat- en gerelateerde ruimtelijke problemen binnen het stroomgebied?
3. Hoe verhouden deze maatregelen in zowel kosten als maatschappelijk impact zich tot de voorgenomen versterking en/of verlegging van de primaire waterkeringen zoals binnen het HWBP wordt uitgevoerd?

KORTGEZEGD KUNNEN WE EEN STROOMGEBIEDSBENADERING HWBP ALS VOLGT DEFINIËREN:

Een benadering waarbij maatregelen in het gehele stroomgebied van een rivier of watersysteem worden beschouwd om het geconstateerde klimaat- en waterveiligheidsprobleem op te lossen en waarbij de kwaliteit van de leefomgeving wordt bevorderd.

VOORBEELD POV VECHT

HET STROOMGEBIED VAN DE VECHT

De Overijsselse Vecht ontspringt in Duitsland en stroomt over een lengte van 170 kilometer westwaarts om bij Zwolle uit te monden in het Zwarte Water. De Vecht is een regenrivier, waardoor er van nature grote schommelingen zijn in de afvoer en daarmee in de waterstanden in de Vecht. Bij harde westenwind wordt water vanuit het IJsselmeer richting de Vecht opgestuwd. De dijken langs de Vecht beschermen het achterland tegen overstromingen en zijn in beheer bij de waterschappen. Langs het benedenstroomse deel zijn de dijken aangewezen als primaire waterkeringen. De aanwijzing en normering van deze primaire keringen vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk en zijn vastgelegd in de Waterwet. Voorbij Ommen, stroomopwaarts richting Duitsland, zijn de Vechtdijken regionale waterkeringen. De provincie is verantwoordelijk voor het aanwijzen en normeren van deze keringen. Het waterschap toetst de dijken aan de norm en verbetert deze waar nodig.

VOORBEELD POV VECHT

DE WATERVEILIGHEIDS- EN KLIMAATOPGAVE VOOR DE VECHT

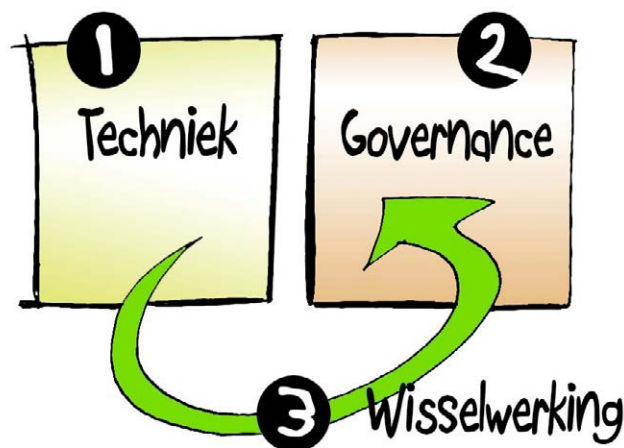
Meer dan driekwart van de primaire keringen langs de Overijsselse Vecht voldoet niet aan de norm zoals deze op 1 januari 2017 is vastgelegd in de Waterwet. Om deze weer aan de norm te laten voldoen, zullen maatregelen getroffen moeten worden aan de dijken. Concrete aanleiding voor het toepassen van een stroomgebiedsbenadering was, naast de HWBP opgave, de lange termijn klimaatopgave. De extremen in het weer, met lange periodes van droogte of heel veel neerslag in korte tijd, nemen toe. Dit heeft bij de betrokken partijen in het Vechtdal de vraag doen rijzen of het de meest maatschappelijk doelmatige oplossing is om de dijken te verhogen of dat andere, systeemgerichte maatregelen bij kunnen dragen aan huidige en toekomstige veiligheids- en klimaatopgaven.

#2.2 DE BASIS INGREDIËNTEN: WAT EN HOE

Een stroomgebiedsbenadering in relatie tot het HWBP kent twee grote uitdagingen: de technisch-inhoudelijk uitdaging om via gedegen onderzoek tot effectieve maatregelen te komen (de “wat” vraag) en de procesmatige uitdaging om draagvlak te krijgen voor de mogelijke implementatie van deze maatregelen (de “hoe” vraag). In de POV is zinvolle ervaring opgedaan om het proces van een stroomgebiedsbenadering in te richten langs deze twee basis ingrediënten. Het technische spoor richt zich op het concretiseren van de water- en klimaatproblemen, het modelleren van het

systeem en het uitwerken en doorrekenen van mogelijke maatregelen. Het procesmatige spoor, ook wel governance spoor genoemd, richt zich op het verkennen van politiek-bestuurlijk draagvlak en organisatorische haalbaarheid. Dit levert nog een 3e aandachtgebied op, namelijk de wisselwerking tussen deze twee sporen. Deze wisselwerking is tegelijkertijd essentieel en complex. Hoe kom je tot zowel een gedeeld beeld van de problemen als van de mogelijke maatregelen? Maatregelen zijn alleen effectief als (1) belanghebbenden deze

maatregelen accepteren en snappen en (2) de maatregelen qua effectiviteit en haalbaarheid de toets der kritiek van technisch-inhoudelijke experts doorstaan¹. In de verschillende tekstkaders is ter illustratie een omschrijving opgenomen van het stroomgebied van de Vecht, de waterveiligheids- en klimaatopgave waarop maatregelen nodig zijn en de aanpak die gekozen is binnen deze stroomgebiedsbenadering.



¹ Zie: Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof, en Roel in 't Veld (2002) Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming. Sdu Uitgevers: Den Haag.

VOORBEELD POV VECHT

DE AANPAK VAN POV VECHT
OP HOOFDLIJNEN

De Overijsselse Vecht is opgenomen in het landelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma HWBP) omdat delen van de primaire keringen niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Onderdeel van het HWBP zijn projectoverstijgende verkenningen waarin onderzoek plaatsvindt naar innovatieve oplossingen voor de veiligheidsopgave. Waterschap Vechtstromen, Waterschap Drents Overijsselse Delta en Provincie Overijssel hebben in de Projectoverstijgende Verkenning voor de Vecht twee doelen gesteld:

1. Voor alle betrokkenen: het opstellen van een aanpak en instrumenten voor de stroomgebiedsbenadering waarin de naast de HWBP opgave ook opgaves aan regionale keringen en duurzame en kwalitatief hoogwaardigere leefomgeving worden beschouwd. Daarbij een afweging makend tussen dijkversterkingen en (toekomstige) maatregelen in het (gehele) stroomgebied waarbij verankering in bestuurlijke afspraken en ruimtelijke plannen nadrukkelijk aan bod komt.
2. Voor de beide waterschappen in het bijzonder: het inzichtelijk maken van de kansen om met maatregelen in het stroomgebied van de Vecht en op de Vecht zelf de ontwerpogave voor HWBP projecten te verkleinen.

De POV heeft heel bewust aansluiting gezocht bij een bestaand samenwerkingsverband, namelijk het programma Ruimte voor de Vecht. Dit is een samenwerking van provincie, waterschappen, gemeenten en andere partijen zoals Staatsbosbeheer. Dit programma Ruimte voor de Vecht wordt aangestuurd via een breed bestuurlijk overleg.

Het programma heeft een horizon tot 2050. De coördinerende rol van de Provincie stopt eind 2018 waarna het programma verder gaat als netwerkorganisatie. Speerpunt blijft de klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van de Vecht.

In de POV zijn twee sporen parallel bewandeld: een technisch spoor en een governance spoor. In het technisch-inhoudelijke spoor lag de nadruk op het grip krijgen op de waterveiligheidsopgave voortvloeiend uit het HWBP en de effectiviteit van mogelijke systeemmaatregelen. Concreet is onderzocht in hoeverre maatregelen in het gehele stroomgebied van de Vecht die gericht zijn op het vasthouden, bergen en afvoeren van water een effectief en haalbaar alternatief zijn voor dijkverhoging. Deze aanpak is in lijn met het gedachtegoed van de Adviescommissie Waterbeheer 21e eeuw (2000) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003).

In het governance spoor hebben partijen samen met de gebiedspartners gewerkt aan het komen tot gedragen oplossingen. Organisatorische haalbaarheid, beleidsinstrumenten en het identificeren van meekoppelkansen, zowel op gebied van water en klimaat (wateroverlast, hittestress en droogte) als op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling (landbouw, natuur, wonen en werken, mobiliteit, recreatie en de energietransitie) stonden daarbij centraal. In vier 'werkplaatsen' is gesproken over de haalbaarheid van maatregelen, regionale samenwerking en de afweging van belangen. Helder is geworden dat er een integrale gebiedsopgave ligt, waarbij korte en lange termijn maatregelen te combineren zijn en de waterveiligheidsopgave van het HWBP te koppelen is aan andere ruimtelijke opgaven.



TECHNISCH SPOOR

2 SPOREN



GOVERNANCE SPOOR

#2.3 DE JUISTE TIMING

Tot slot besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de timing: wanneer is het opportuun om een stroomgebiedsbenadering HWBP in gang te zetten? Op basis van de resultaten van de twaalf-jaarlijkse toetsrondes van de primaire keringen worden trajecten aangemeld als project bij het HWBP. Een regulier HWBP project kent drie fasen: verkenning, planuitwerking en realisatie². In de verkenningfase wordt toegewerkt naar een Voorkeursalternatief: een bestuurlijk gedragen oplossing voor het geconstateerde waterveiligheidsprobleem op hoofdlijnen. Om tijdens de verkenning over oplossingen na te kunnen denken zijn onder andere de volgende gegevens cruciaal: de huidige status van de kering en de te hanteren maatgevende waterstanden. Systeemmaatregelen grijpen in op de waterstanden. Helderheid over het al dan niet inzetten van systeemmaatregelen voordat andere oplossingen op het gebied van dijkversterkingsmaatregelen in een HWBP verkenning worden verkend, is daarom sterk aan te raden. De HWBP regeling voorziet in twee opties om de stroomgebiedsbenadering voorafgaand aan de verkenning vorm te geven:



1. Door de inzet van een voorverkenning. Systeemgerichte en gevolgbeperkende maatregelen waarin veiligheidsopgave en oplossingsrichtingen op watersysteemniveau worden onderzocht, kunnen als voorverkenning binnen HWBP projecten worden opgenomen³. De subsidieaanvraag voor de voorverkenning gaat in dat geval mee als onderdeel van de subsidieaanvraag voor de verkenningfase van het betreffende project.
2. Met inzet van een POV zoals bij de Vecht is gedaan. Het HWBP hanteert de volgende criteria om in aanmerking te komen voor een POV⁴:
 - a. Projecten zijn onderdeel van dezelfde dijkkring en/of hebben dezelfde hydrologische omstandigheden of samenhang met elkaar.
 - b. Er zijn kansrijke productinnovaties en/of nieuwe kennis over faalmechanismen of oplossingen beschikbaar, die voor meerdere projecten van toepassing zijn (kansenscan).
 - c. Er zijn aanvullende beleidskeuzes en/of instrumentarium (zoals rekenregels) nodig die doorwerken in meerdere projecten.

Voor een POV dient een aparte subsidieaanvraag te worden gedaan met onderbouwing van de voorgestelde aanpak. In dit geval is legt de stroomgebiedsbenadering, net als bij de POV Vecht, de basis voor de verkenningfase van een of meerdere HWBP projecten. Dit wordt met behulp van separate subsidieaanvragen (POV en verkenningfases) georganiseerd.

² HWBP Handreiking verkenning versie 2, 2017

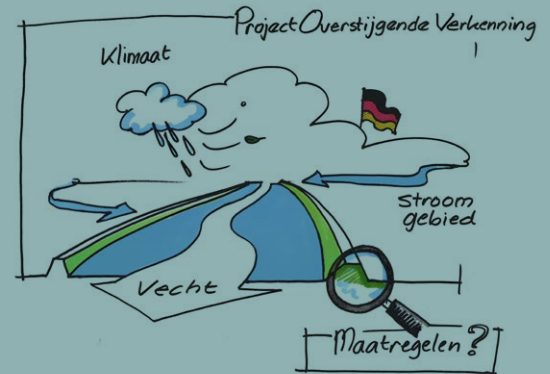
³ HWBP Handreiking verkenning versie 2, 2017

⁴ www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl

**Een regulier HWBP
project kent drie
fasen: verkenning,
planuitwerking en
realisatie.**



#3 HET TECHNISCHE SPOOR



Binnen het technisch-inhoudelijke spoor is het zinvol om kennis van zowel gebiedsexperts als kennisexperts op het kennisveld van water en klimaat te bundelen. Bij het leggen van zo'n kennisbasis kunnen de volgende elementen aan bod komen:

1. Het gedrag van het watersysteem in het stroomgebied bij extreme omstandigheden
2. Het integreren van watersysteemdenken en hoogwaterveiligheidsdenken
3. Het concretiseren van de diverse water- en klimaatopgaven in het gebied
4. Mogelijke maatregelen en de effectiviteit van deze maatregelen
5. Kosten en baten van de mogelijke maatregelen

#3.1 HET SYSTEEMGEDRAG ONDER DE LOEP

Het doorgronden en kennen van een watersysteem en de werking ervan is ingewikkelde materie. Bij het afwegen van diverse typen maatregelen is het wel noodzakelijk dat de technisch-inhoudelijke experts hier diepgaand inzicht in hebben. Hoe gedraagt het systeem zich bij extreme omstandigheden? Wat zijn de extreem hoge en extreem lage waterstanden? Waar worden deze extreme omstandigheden door bepaald: regen of opstuwung door

wind? Het is daarbij erg nuttig diverse klimaatscenario's onder de loep te nemen. Het betrekken van een kennisinstituut op gebied van klimaat zoals het KNMI is bij de POV Vecht erg zinvol geweest. Het beantwoorden van bovenstaande vragen, vraagt geotechnische kennis van landelijke kennisinstellingen zoals Deltares. Het vraagt ook lokale gebiedskennis van personen die de betreffende dijken en watersystemen met eigen ogen en met grote regelmaat

in het veld aanschouwen en weten wat er daadwerkelijk buiten gebeurt. Deze kennis is aanwezig bij de beheerafdelingen en waterveiligheidsspecialisten van waterschappen, gemeenten en beherende natuurorganisaties en o.a. omwonenden. In het kader is te lezen hoe in de POV Vecht de lokale en landelijke experts succesvol hebben samen gewerkt.

POV Vecht



VOORBEELD POV VECHT

'Beschouw het bouwen aan een valide kennisbasis als een proces, en benader het ook zo.'

EEN PROCES OP ZICH: KENNISBASIS POV VECHT

Binnen het project van de POV Vecht is veel tijd en energie gestoken in het bouwen aan een valide kennisbasis die de toets der kritiek kan doorstaan binnen het technische spoor. Bewust is ervoor gekozen om lokale waterveiligheids- en gebiedsexperts van de waterschappen en provincie vanaf het begin aan tafel te zetten met de landelijke kennisinstituten op gebied van waterveiligheid en klimaat. Dit levert in een vroeg stadium een overzicht op van zaken waarop de diverse experts het met elkaar eens zijn en over welke onderwerpen een verdeeld beeld heerst. Praktijk wijst uit dat die onderlinge beelden uiteen kunnen lopen. Bovendien is er over en weer soms wantrouwen over de aanwezigheid van de juiste kennis en kunde. Het werken aan onderling vertrouwen en het komen tot een gedeeld beeld, is bij de POV Vecht een speerpunt

geweest binnen het technisch-inhoudelijke spoor. Zeker maandelijks zaten de gebiedsexperts van de waterschappen en provincie en de landelijke experts van de KPR bij elkaar. Ook is het KNMI gevraagd concreet aan de slag te gaan met de klimaatscenario's. Dit heeft geholpen bij het creëren van draagvlak over de inhoud, zowel landelijk als bij de regionale partners. Barry Ros, Technisch Manager van de POV: 'Beschouw het bouwen aan een valide kennisbasis als een proces, en benader het ook zo. Zorg dat de personen aan de inhoudelijke tafel elkaar begrijpen en elkaars taal voldoende spreken. Denk daarom goed na wie op welk moment aan de inhoudelijke tafel aanschuift. Het heeft ons enorme winst opgeleverd met uiteindelijk een positieve review van de KPR als eindresultaat'.

#3.2 WATERWERELDEN INTEGREREN: WATERSYSTEEM & WATERVEILIGHEID

Een stroomgebiedsbenadering van het HWBP brengt twee waterwerelden samen: die van de watersystemen en die van de waterveiligheid. Waar in het regionale watersysteem deze twee werelden vaak samen komen, blijken dit in het primaire watersysteem toch veelal twee gescheiden werelden. Beide werelden hebben een gedeeld belang: de toekomstbestendigheid en robuustheid van het systeem. Juist dit aspect meenemen in een stroomgebiedsbenadering HWBP biedt gezamenlijk perspectief, namelijk: hoe kunnen we de veerkracht van het systeem bij extreem hoge watersituaties of veranderingen in het klimaat vergroten? Hoe toekomstbestendig zijn de voorgestelde maatregelen vanuit deze bril bekeken? Deze integrale benadering sluit bovendien aan bij de beleving in het gebied. De niet-waterprofessionals zegt immers deze scheiding tussen watersysteem en waterveiligheid helemaal niks. Zij ervaren het stroomgebied als een geheel en benaderen het in de besluitvorming ook als zodanig. Deze integrale manier van waterwerken vraagt in het fysieke spoor kennis van beide werelden. In het organisatorische spoor vraagt dit professionals die met complexiteit en onzekerheden om kunnen gaan en dit weten te vertalen naar de bestuurlijke context. Het vraagt waterprofessionals die zich willen verdiepen in die andere wereld. Niet alleen de focus op kosten, waterstandsverlaging of dijkversterkingsmaatregelen, maar ook op een toekomstbestendig watersysteem. Van de systeemdenkers vraagt het een open blik ten aanzien van verandering vanuit de wereld van waterveiligheid.



#3.3 CONCRETISERING VAN WATER- EN KLIMAATOPGAVEN: PROBLEEMDEFINITIE

Een stroomgebiedsbenadering wordt onder andere interessant als er meer dan alleen hoogwaterveiligheidsopgaven spelen in een stroomgebied. Deze andere opgaven, vanuit HWBP perspectief ook wel meekoppelkansen genoemd, worden met name in het governance spoor met stakeholders opgehaald. Deze worden vervolgens in het technisch-inhoudelijke spoor ingebracht om deze waar mogelijk te concretiseren naar cijfers, modellen en effectieve maatregelen. Hoe concreter de probleemdefinitie binnen het stroomgebied gedefinieerd kan worden,

des te makkelijker wordt het om de dominante beslisinformatie boven tafel te krijgen die zo hard nodig is in het governance spoor om tot besluiten te komen. Met een heldere, concrete en integrale probleemdefinitie kunnen maatregelen objectiever getoetst worden op effectiviteit. Binnen de POV Vecht zijn te behalen doelen (aan de hand van heldere probleemdefinitie) en maatregelen ten aanzien van meekoppelkansen niet concreet gekwantificeerd. Dit had het vergelijk in effectiviteit van maatregelen kunnen vergroten.





#3.4

MAATREGELLEN EN EFFECTIVITEIT

Zodra de technisch-inhoudelijke experts het systeem en de werking ervan goed in beeld hebben en een concreet beeld hebben van de op te lossen water- en klimaatproblemen, komt het analyseren van het effect van diverse maatregelen aan bod. In relatie tot het HWBP zijn met name de effecten van deze maatregelen op de waterstand en de mogelijke gevolgen die dit heeft op de dijkversterkingsopgave van belang.

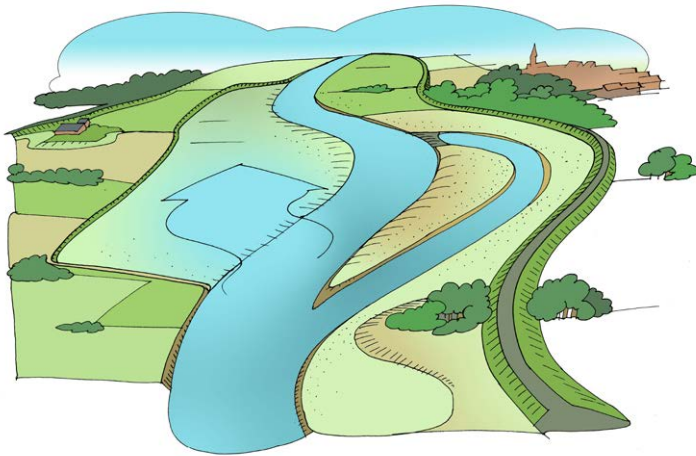
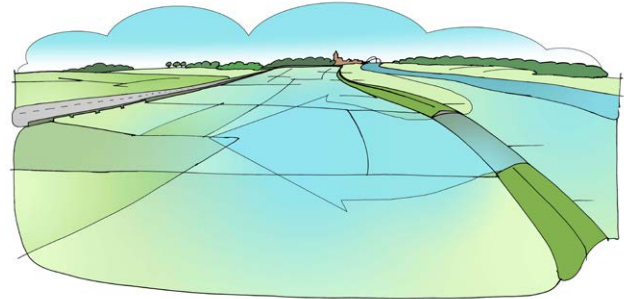
Het doorrekenen van het waterstandsverlagende effect van systeemmaatregelen is een grote uitdaging. Wat doen deze maatregelen met de waterstanden zowel boven- als benedenstrooms? Hoe modelleren je deze maatregelen en hoe gevoelig zijn de uitkomsten bij wijzigingen binnen het model? Wat doet de verlaging van de waterstanden met de noodzakelijke dijkversterkingsopgave vanuit het HWBP? Neemt dat deze geheel weg of slechts gedeeltelijk? Indien het laatste, welke versterkingsopgave voor de dijk blijft dan nog over? Bij de dijkversterkingsmaatregelen is het een zinvolle uitdaging om de wisselwerking van de diverse faalmechanismen te beschouwen. In hoeverre kunnen bijvoorbeeld stabiliteitsmaatregelen de hoogteopgave doen verminderen? Bij het combineren van maatregelen, zal de wisselwerking tussen de diverse maatregelen ook in beeld gebracht moeten worden. Vanuit de POV Vecht is het zinvol gebleken een aantal pakketten van maatregelen samen te stellen en deze pakketten ten opzichte van elkaar te vergelijken. Dit voorkomt een oneindige hoeveelheid aan maatregelen of combinaties die uiteindelijk weinig onderscheidend zijn. Ook bij deze stap is van belang dat de diverse inhoudelijk experts van de betrokken partijen en de landelijke expertiseclubs, zoals KPR, Deltares, het KNMI maar ook de beheerafdelingen van de waterschappen eenzelfde beeld ontwikkelen op alle bovenstaande vragen. Daarmee is het technische spoor tegelijkertijd een procesmatig spoor met als doel: alle technische-inhoudelijke neuzen dezelfde kant op.

Bij de dijkversterkingsmaatregelen is het een zinvolle uitdaging om de wisselwerking van de diverse faalmechanismen te beschouwen.

MAATREGEPAKKETTEN POV VECHT

OVERLAAT

Een overlaat is een plaatselijk overstroombare kering die op een dusdanige hoogte (drempel) wordt gemaakt dat het rivierwater er bij een extreme situatie overheen stroomt. Hierdoor overstroomt het gebied achter de dijk en neemt de piekbelasting op de rivier zelf af. Een overstroombare kering werkt als een ventiel die de druk van een hoogwaterpiek kan verlichten, waardoor de kans op een spontane dijkdoorbraak elders afneemt.

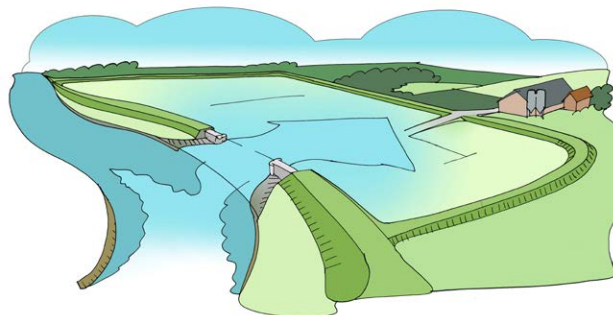


RIVIERVERRUIMING

Het aanleggen van nevengeulen, dijkteruglegging en zomerbedverbreding zijn voorbeelden van rivierverruimende maatregelen. Voor het aanleggen van (groene) nevengeulen worden kansen gezien op verschillende locaties. Ook winterbedverbreding door terugleggen van de dijk (primaire kering) wordt als kans gezien op enkele locaties. Zomerbedverbreding over de gehele benedenstroomse lengte heeft veel effect maar is, bij een grootschalige inzet, een erg kostbare ingreep.

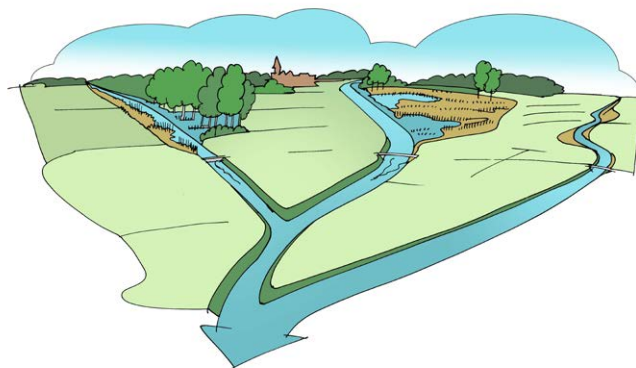
BERGEN LANGS DE VECHT

Op diverse plekken langs de Vecht liggen lage plekken in het landschap die kunnen worden benut om water te bergen in extreme hoogwatersituaties. Om deze gebieden hiervoor te benutten moeten maatregelen genomen worden. Er zijn verschillende mogelijkheden: het verhogen van de ruwheid in het winter- en zomerbed, het bovenstrooms verlagen en overstroombaar maken van de regionale keringen of een combinatie van beide. Het verruwen zorgt voor opstuwing en vertraging van de afvoer waardoor de waterstand in de rivier stroomopwaarts stijgt. Hierdoor neemt de berging in de rivier toe en stroomt het water sneller over de kering naar de laagtes langs de Vecht. Het toepassen van alleen verruwing kan leiden tot het ongecontroleerd overstromen van gebieden waar dit niet wenselijk is. Dit maatregelpakket bestaat daarom ook uit aanwijzen van gecontroleerde overstromingslocaties met overstroombare keringen.



VASTHOUDEN IN HET STROOMGEBIED

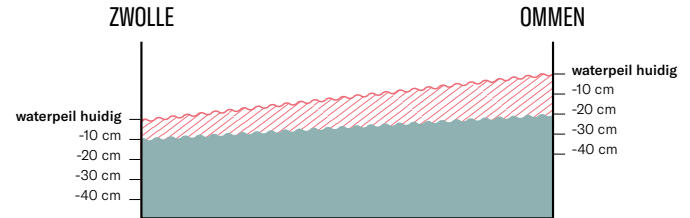
Het overgrote deel van het water in de Vecht komt vanuit de toeleverende waterlopen. Het water in deze waterlopen komt weer uit een fijnmazig stelsel van kleine stroompjes, geultjes, greppels en sloten. Hoe meer water deze waterlopen en zijrivieren bergen en de afvoer naar de Vecht vertragen, hoe lager de hoogwaterpiek in de Vecht. In sommige gevallen kan de herinrichting van een gebied mogelijk gecombineerd worden met andere klimaatopgaven: het verminderen van de droogteschade. Sinds 1998 is er al veel berging in het stroomgebied van de Vecht gerealiseerd. Er worden kansen gezien voor berging in het stroomgebied door het betrekken van de landbouw bij oplossingen en door aan te sluiten bij de klimaatopgave.



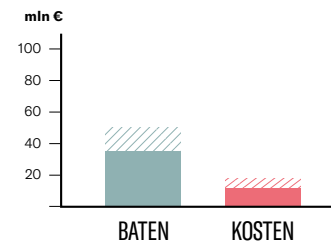
#3.5 KOSTEN EN BATEN VAN MAATREGELEN

Het HWBP kent een sterk doelmatige aanpak. Dat houdt in dat kosten een belangrijke rol spelen in de afweging van de te nemen waterveiligheidsmaatregelen. Voor een goede afweging, is het aan te raden zowel maatregelen die leiden tot een waterstandsdeling als maatregelen die leiden tot een versterking van keringen te beschouwen in een kosten-batenanalyse. Het in beeld brengen van de kosten van elke maatregel (of maatregelpakket) is dan ook vanuit dat oogpunt noodzakelijk bij een stroomgebiedsbenadering HWBP. Dit brengt echter wel de nodige uitdagingen met zich mee. Immers, de maatregelen zijn in deze fase niet op groot detailniveau uitgewerkt. Ramingen kennen nog een grote onzekerheidsmarge. Het vraagt een strategische kostendeskundigheid met een op de praktijk gestoeld gevoel voor onzekerheden om deze ramingen steekhoudend op te stellen. Het is aan te raden niet alleen de kosten van de diverse maatregelen, maar ook de baten in ogenschouw te nemen. Baten zijn onder andere het mogelijk uitblijven van dijkversterkingsmaatregelen of bijdragen voor maatregelen op andere beleidsvelden, denk aan waterberging of maatregelen in het regionale watersysteem. Ook bij het in beeld brengen van de baten spelen doorgaans onzekerheden een grote rol. Een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) kan hierbij een zinvol instrument zijn om zowel kosten als baten te concretiseren.

WATERSTANDSDALING



INDICATIE KOSTEN EN BATEN





Het is aan te raden niet alleen de kosten van de diverse maatregelen, maar ook de baten in ogenschouw te nemen.

#4 HET GOVERNANCE SPOOR



Het procesmatige spoor, ook wel governance spoor genoemd, richt zich op het verkennen van politiek-bestuurlijk draagvlak en organisatorische haalbaarheid. In dit spoor zijn drie aandachtsvelden te onderscheiden:

1. Participatie van stakeholders
2. Afwegingskader
3. Besluitvorming

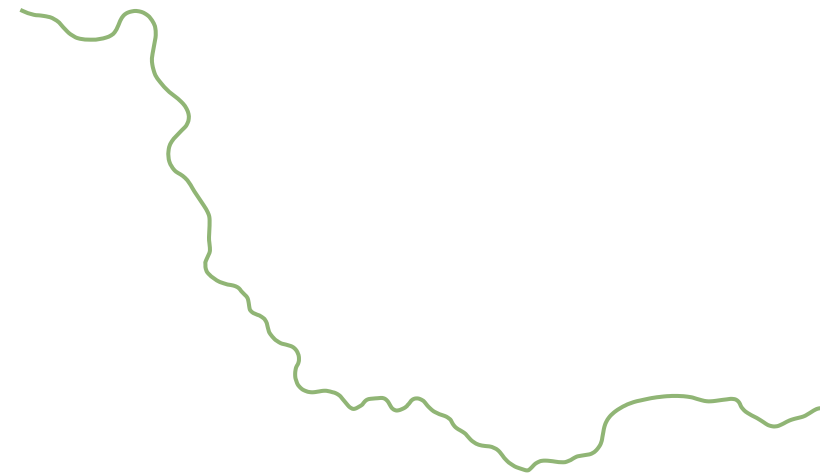
#4.1 PARTICIPATIE VAN STAKEHOLDERS: ZOEK DE JUISTE MANNEN EN VROUWEN

Een stroomgebied kent een veelheid aan stakeholders en juist dat maakt het zo complex: gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat, natuurorganisaties, eigenaren, gebruikers en ga zo maar door. Wie betrek je in deze fase en wie laat je in een later stadium participeren? Het betrekken van voldoende stakeholders is zinvol omdat zij elk een stukje aanleveren in het doorgronden van het stroomgebied. Zorg dat stakeholders van alle thema's en deelgebieden die van toepassing zijn in jouw stroomgebied, aan tafel vertegenwoordigd zijn. Een gedegen stakeholderanalyse legt de basis voor een zinvol proces.

Een stroomgebiedsbenadering vindt plaats in een heel vroeg stadium van de planvorming. Voordat er ergens daadwerkelijk gebouwd of ingegrepen gaat worden ben je zo vijf jaar verder. Meedenken in een stroomgebiedsbenadering HWBP vraagt dan ook de bereidheid tot lange-termijn-denken. Ook vraagt het nadenken op stroomgebiedsniveau om een breed perspectief en het kijken voorbij je eigenbelang. Wees in het betrekken van je stakeholders kritisch op deze twee aspecten: kan de persoon lange termijn denken met bijbehorende abstractieniveaus en kan hij of zij voorbij het eigen belang meedenken? Deze vragen kunnen leiden tot het besluit om specifieke personen niet te betrekken.

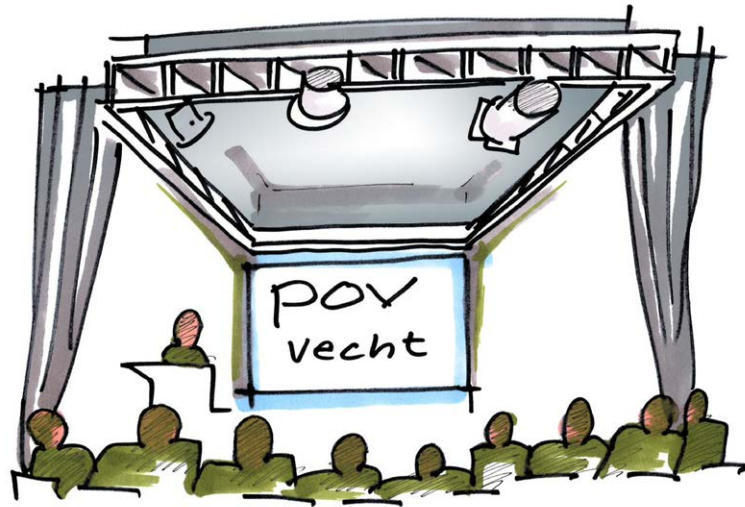
In de POV Vecht is dit ook bewust gedaan, zoals je in het kader kunt lezen.

We zeggen overigens in deze context bewust 'persoon' en niet 'organisatie'. Zoek binnen elke organisatie de juiste mannen en vrouwen om mee te doen in de stroomgebiedsbenadering. In de POV Vecht is ervaren dat personen het verschil maken in het vinden van gedragen en effectieve maatregelen. Deze personen spelen bovendien een cruciale rol in het meenemen van hun eigen achterban en organisatie. Continuïteit van de inzet van specifieke personen gedurende het traject, is dan ook erg wenselijk. De maatregelen die ter tafel komen hebben in potentie een grote lokale impact. Het kan enorm veel onrust en ruis in je proces veroorzaken als betrokken personen dit niet binnen het juiste perspectief met bijbehorende onzekerheden weten te plaatsen. Het betrekken van individuele stakeholders, zoals eigenaren of gebruikers, met een enkelvoudig lokaal belang vraagt daarom bijzonder aandacht. Vanuit de POV zijn enkele positieve ervaringen opgedaan in het proces rondom de participatie van de stakeholders. Hierover lees je meer in het kader hiernaast.



STAKEHOLDERS





Werkplaats 14-nov.-2017

VOORBEELD POV VECHT

DE PARTICIPATIETOPS VANUIT POV VECHT

WERK MET INTERACTIEVE WERKPLAATSEN

Aan de hand van vier interactieve werkplaatsen zijn de stakeholders van de POV Vecht actief betrokken bij zowel de analyse, het bedenken van oplossingen als het toetsen van mogelijke maatregelen op haalbaarheid. Elke werkplaats kende een uniek format, passend bij het onderwerp van de bijeenkomst. De werkplaatsen hebben bijgedragen aan een gezamenlijk gevoel en gedeeld beeld van zowel problematiek als oplossingen.

NEEM STAKEHOLDERS OP SPEELSE WIJZE MEE IN HET DOORGRONDEN VAN HET SYSTEEM.

Het doorgronden van een watersysteem en de samenhang tussen waterveiligheidsoplossingen is complex. Bij de POV Vecht is met behulp van een versimpeling een spel in elkaar gezet ('Kolonisten van de Vecht') die de deelnemers heeft geholpen om op hoofdlijnen het systeem te begrijpen en te doorgronden. In het aparte kader leest u hier meer over.

DURF PROCESSEN EN STAKEHOLDERS TE SCHEIDEN.

Bij de POV Vecht zijn de Duitse partners wel uitgenodigd voor de startbijeenkomst, maar is er voor gekozen om deze personen in een afzonderlijk traject verder te betrekken. De overweging hierbij was dat het actief betrekken van de Duitse partners in deze sessies, de werkplaatsen te complex zouden maken.

BOUW VERDER OP BESTAANDE NETWERKEN MET GELIJKWAARDIGE DOELSTELLINGEN.

Binnen het Vechtdal was er al sprake van een samenwerkingsverband, namelijk dat van Ruimte voor de Vecht. Voor de POV is aangesloten op dit bestaande netwerk, waardoor mensen elkaar en elkaars belangen al kenden, snel elkaar wisten te vinden en ook makkelijk integraal konden meedenken.

VOORBEELD POV VECHT

SERIOUS GAMING: KOLONISTEN VAN DE VECHT

Tijdens één van de werkplaatsen is gebruik gemaakt van 'serious gaming'. Deelnemers werden in het spel uitgedaagd afwegingen te maken over in te zetten maatregelen in het Vechtdal aan de hand van een topografische kaart en een hoeveelheid blokjes die overeenkwam met de gewenste centimeters waterstandsverlaging. Door inzet van één of meerdere blokjes in een bepaald gebied kon een deelnemer de wenselijkheid van een bepaalde maatregel weergeven. Zo ontstonden levendige discussies rondom de vraag: waar zet je maatregelen in en waarom denk je dat dit de meest effectieve, efficiënte

of haalbare oplossing is? In de tweede ronde van het spel was er sprake van een aantal gamechangers: een bepaalde maatregel was om politieke redenen niet meer mogelijk. Opnieuw moesten spelers aan de gang met de verdeling, maar met een beperktere keuze in de inzet van maatregelen. In de derde ronde kwam een opnieuw gamechanger om de hoek kijken: de mate van financierbaarheid van een maatregel werd in het spel gebracht. De eerder genoemde blokjes kregen een kleur: groen betekende 100% gefinancierd vanuit het HWBP, geel 75%

gefinancierd vanuit het HWBP en 25% eigen bijdrage, rood 50% gefinancierd en 50% eigen bijdrage. Wat doet deze gamechanger met de gewenste inzet van maatregelen? Gedurende het spel raakten vertegenwoordigers van diverse partijen met elkaar in gesprek over de effectiviteit en het draagvlak voor diverse maatregelen, de mogelijkheden tot meekoppelen. Ook kwamen solidariteitsvraagstukken en de verschillende belangen ter tafel.

IT'S A SERIOUS GAME

Gedurende het spel raakten vertegenwoordigers van diverse partijen met elkaar in gesprek.



#4.2 AFWEGINGSKADER

Hoe kom je met een veelheid aan partijen met evenzovele belangen tot een gezamenlijke afweging en keuze? En dat in een stadium waarin sprake is van vele onzekerheden en een hoog abstractieniveau? Hier is geen klip en klaar, eenduidig antwoord op te geven. Het komen tot een gedeeld afwegingskader met voldoende ruimte voor de diversiteit aan belangen, is één van de speerpunten binnen het governance spoor. De te hanteren afwegingscriteria moeten de informatie bieden die bestuurders nodig hebben om uiteindelijk een besluit te kunnen nemen. Tegelijkertijd is het zinvol te beseffen dat de keuzes die in deze fase gemaakt worden, bepalend kunnen zijn in opvolgende HWBP projecten. Pas in het stadium van een HWBP project (specifiek de planuitwerkingsfase⁵) worden de gevolgen van deze keuze juridisch vastgelegd en staan ze open voor de omgeving voor bezwaar en beroep. Het is van belang dat de gemaakte keuzes stand houden indien deze tot aan Raad van State ter discussie worden gesteld. Een juridische check op het te hanteren afwegingskader is dan ook aan te raden.

Elk traject waarbij gekozen wordt voor een stroomgebiedsbenedering is uniek en kent zijn eigen stakeholders met bijbehorende belangen. Komen tot een gedragen afwegingskader zal daarom altijd tot op zekere hoogte maatwerk zijn. Voor de hand liggende thema's of criteria met het oog op zowel de HWBP subsidieregeling als de juridische houdbaarheid van de te maken keuzes, zijn:

- Effectiviteit watersysteem en waterveiligheid: denk aan het effect van de maatregelen op de waterstanden en de mogelijke afname van de dijkversterkingsopgaven.
- Toekomstbestendigheid: in hoeverre zijn maatregelen bij veranderend klimaat nog steeds effectief (denk aan toename van extreme neerslag en langere periodes van droogte)?
- Kosten en baten: hierbij betreft het zowel de kosten die de te nemen maatregelen met zich mee brengen als bepaalde maatschappelijke kosten die uitgespaard worden (de baten). Let wel: indien een maatregel bijvoorbeeld kosten uitspaart in het regionale systeem, is dit te beschouwen als een maatschappelijke baat. Immers, het levert wellicht geen kostenbesparing op binnen het HWBP, maar wel op breder maatschappelijk niveau.



- Financierbaarheid: het HWBP subsidieert binnen de huidige regeling enkel de kosten die gemoeid gaan met het nemen van maatregelen voor primaire waterkeringen. Indien een oplossing wellicht hogere kosten met zich mee brengt vraagt dit aanvullende financiering. Daar staat tegenover dat een maatregel op andere terreinen maatschappelijke baten of meerwaarde oplevert. Een afwegingscriterium dat inzicht geeft in de financierbaarheid van de maatregel vanuit het HWBP dan wel vanuit andere partijen is daarom zinvol.
- Inpasbaarheid in de omgeving: hoe goed is de maatregel in te passen in de omgeving? Biedt de maatregel ruimte voor aanvullende meekoppelkansen op het gebied van landbouw, natuur, gebiedsontwikkeling, recreatie of de energietransitie? Welke impact heeft de maatregel als het gaat om de gebruikelijke milieuthema's zoals deze in het kader van een m.e.r.-procedure worden beschouwd?
- Juridische haalbaarheid: het betreft hier zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke haalbaarheid van een maatregel. Is de maatregel naar verwachting vergunbaar? Is het de verwachting dat alle privaatrechtelijke toestemmingen verkregen kunnen worden, ook als deze publiekrechtelijk niet af te dwingen zijn?

⁵ Onder de nieuwe Omgevingswet, zal de verkenningsfase worden afgesloten met een Voorkeursbesluit, welke juridisch open staat voor zienswijzen. De planuitwerkingsfase sluit af met een Projectbesluit, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

#4.3 BESLUITVORMING

De resultaten van de stroomgebiedsbenadering komen samen in de bestuurlijke besluitvorming. Welke keuzes gaan we maken ten aanzien van de te nemen maatregelen? Welke werken we uit en welke niet? Dit zijn lastige besluiten die heel wat teweeg kunnen brengen in de politiek-bestuurlijk achterbannen van de betrokken bestuurders. Omdat de onzekerheidsmarges nog groot zijn, is besluitvorming lastig en kan de neiging ontstaan het concrete besluit voor het al dan niet inzetten van systeemmaatregelen vooruit te schuiven. Het is daarom van belang vroeg inzicht te krijgen bij bestuurders wat zij nodig hebben om tot besluiten te komen. In de POV Vecht is positieve ervaring op gedaan met het vroeg betrekken van de individuele bestuurders in een informelere setting. Met Benen-op-Tafel overleggen is het mogelijk om bestuurders al

in een vroeg stadium mee te laten denken en sturen. Dit helpt om tempo te maken bij het finale moment van besluitvorming. Want tempo is een aspect dat meespeelt bij een stroomgebiedsbenadering HWBP. Immers de diverse dijkversterkingsopgaven staan geprogrammeerd en daar wordt niet lichtelijk van afgeweken. Te laat besluiten nemen over alternatieve kansrijke systeemmaatregelen, heeft het risico in zich dat de HWBP trein gewoon doorrijdt en het stroomgebied deze trein vervolgens mist. Het nemen van een besluit is noodzakelijk. De POV Vecht leert dat het risico bestaat dat er onder tijdsdruk wel een besluit genomen wordt, maar dat dit voornamelijk procesmatige besluiten zijn en dat de lastige inhoudelijke keuzes vooruit geschoven worden. Een stroomgebiedsbenadering levert in dit geval veel inzichten op, maar geen concrete keuzes. Die kunnen dan alsnog terecht komen in de verkenningsfase van een HWBP project. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de scope en daaraan verbonden kosten van het HWBP project, maar laat ook de omgeving langer in het ongewisse over de te hanteren koers. Het voorbeeld van Stadsdijken Zwolle laat zien dat dit niet wenselijk is (zie het kader hiernaast).



VOORBEELD POV VECHT

HET BESTUURLIJKE EINDRESULTAAT POV VECHT

De POV Vecht heeft geresulteerd in drie bestuurlijk vastgestelde aanbevelingen:

1. Ontwikkeling een gezamenlijke visie op systeemmaatregelen ('het waarom')
2. Ontwikkel een adaptieve uitvoeringsstrategie en verbindt de korte en lange termijn ('het hoe')
3. Ontwikkel een communicatiestrategie

Concreet hebben de betrokken bestuurders besloten deze drie aanbevelingen een plek te geven in het Plan van Aanpak voor de verkenningsfase van het HWBP project Vecht Dalfsen West. Over de financiering

van de eventuele extra kosten die niet subsidiabel zijn vanuit het HWBP, moeten nog afspraken gemaakt worden. Concreet betekent dit dat de daadwerkelijke keuze voor de inzet van de systeemmaatregelen gemaakt wordt in de verkenningsfase van het project Vecht Dalfsen West. Op basis van de resultaten uit de POV bleken maatregelen voor bestuurders nog onvoldoende gedetailleerd uitgewerkt, zowel op gebied van effectiviteit, organisatorische haalbaarheid als draagvlak, om over te kunnen gaan tot bestuurlijke besluitvorming.



VOORBEELD POV VECHT

HET RISICO VAN VOORUITSCHUIVEN: LESSONS LEARNED STADSDIJKEN ZWOLLE

Tijdens de verkenningsfase van het HWBP project Stadsdijken Zwolle is het idee ontstaan voor het nemen van systeemmaatregelen. Wat nou als we zorgen dat het water in Zwolle niet hoger wordt? Dan kunnen we een complexe dijkversterking dwars door een stad met alle overlast van dien voorkomen. In eerste instantie werden deze ideeën niet als kansrijk genoeg geacht door de experts. De ideeën werden in eerste instantie ook alleen in het technische spoor concreet besproken. De meetlat waarlangs experts deze maatregel legden was echter enkel die van de HWBP opgave en niet bezien vanuit een breder perspectief van mogelijk andere water- en klimaatopgaves in de regio. Naarmate de keuze voor het voorkeursalternatief dichterbij kwam, werd de behoefte om systeemmaatregelen serieus en in de volle

breedte te beschouwen bij de diverse stakeholders groter. Immers, plannen voor de dijkversterking werden steeds concreter en daarmee werd ook duidelijk wat de impact van de dijkversterking zou zijn: vrij groot. Pas vrij laat in het proces zijn de maatregelen ook in het governance spoor actief besproken. De bestuurlijke besluitvorming rondom het Voorkeursalternatief voor Stadsdijken is vanwege de discussie rondom de systeemmaatregel enkele maanden uitgesteld. De focus van de discussie was inmiddels geheel verschoven van de details van de dijkversterking (binnendijks, buitendijks, toepassen constructies?) naar de discussie 'wel of geen systeemmaatregel'. Bovendien zat het waterschap vast aan zowel het subsidieplafond als de strakke programmasturing van het HWBP

waardoor verbreding van de verkenning in zowel kosten en tijd niet wenselijk was. Uiteindelijk is besloten de dijkversterking als voorkeursalternatief vast te stellen, onder andere omdat deze op levensduur goedkoper was en mogelijke financiële en maatschappelijke baten van een systeemmaatregel te onzeker waren om een bestuurlijke keuze te kunnen baseren. Wachten tot die onzekerheden duidelijker werden was voor het waterschap geen optie, gezien de urgentie van de HWBP opgave. Zowel het projectteam zelf als betrokkenen uit het gebied hebben in evaluaties aangegeven dat dit proces rondom de systeemmaatregelen beter en efficiënter had gekund. Het tijdig en volledig opnemen van systeemmaatregelen in integraal afwegingsproces had geholpen.

Zowel het projectteam zelf als betrokkenen uit het gebied hebben aangegeven dat dit proces beter en efficiënter had gekund.



#5 DE WISSELWERKING VAN DE TWEE SPOREN

Beide sporen zoals geschetst in de voorgaande hoofdstukken zijn in zichzelf al complex. Daar komt nog een extra dimensie bij, te weten de interactie tussen beide sporen. Ze zijn van elkaar afhankelijk, voeden elkaar en grijpen continu op elkaar in. Enkele opvallende uitdagingen die optraden vanuit deze interactie brengen we in dit hoofdstuk onder de aandacht.



#5.1 DE KIP OF HET EI: ZOEKTOCHT NAAR OPTIMALE SYNERGIE TUSSEN PROCES EN INHOUD

Een van de grootste uitdagingen binnen de stroomgebiedsbenadering is het vinden van een optimale synergie tussen proces en inhoud. Enerzijds geeft het governance spoor input aan het technische spoor als het gaat om gedeelde ambities, meekoppelkansen, draagvlak en organisatorische haalbaarheid van maatregelen. Anderzijds geeft het technische spoor noodzakelijk input aan het procesmatige spoor als het gaat om de concrete waterveiligheidsopgave en de effectiviteit van maatregelen. En waar dan te beginnen? Het is het bekende dilemma van het kip of het ei. Het vooraf goed nadenken over de optimale interactie, de juiste in- en output relaties is daarbij leidend. In de beginfase is essentiële informatie uit het governance-spoor in elk geval het inzicht in meekoppelkansen en overige ambities die er liggen op gebied van water en klimaat. Ook is van belang van belang dat het beginstadium in het governance spoor helder wordt welke criteria

en informatie dominant gaat zijn voor bestuurders om tot besluiten te komen. Het technische spoor richt zich in het beginstadium vooral op het in beeld krijgen van de werking van het systeem. Zo gauw de complete eerste meekoppelkansen in beeld zijn vanuit het governance-spoor, is het in het technische spoor van belang de probleemdefinitie te concretiseren (zie paragraaf 3.3) en aan de gang te gaan met maatregelen en het doorrekenen van de effectiviteit en kosten van deze maatregelen. Vervolgens ontstaat een periode van intensieve wisselwerking tussen beide sporen die niet op voorhand met een standaardstappenplan te definiëren is. Het vraagt maatwerk en een bepaalde mate van flexibiliteit om in te kunnen spelen op de behoeften binnen beide sporen. Neem voldoende tijd in het proces om deze flexibiliteit en optimale wisselwerking de ruimte te geven.



#5.2 VAN TECHNISCHE RESULTATEN NAAR BESTUURLIJKE BESLUITEN

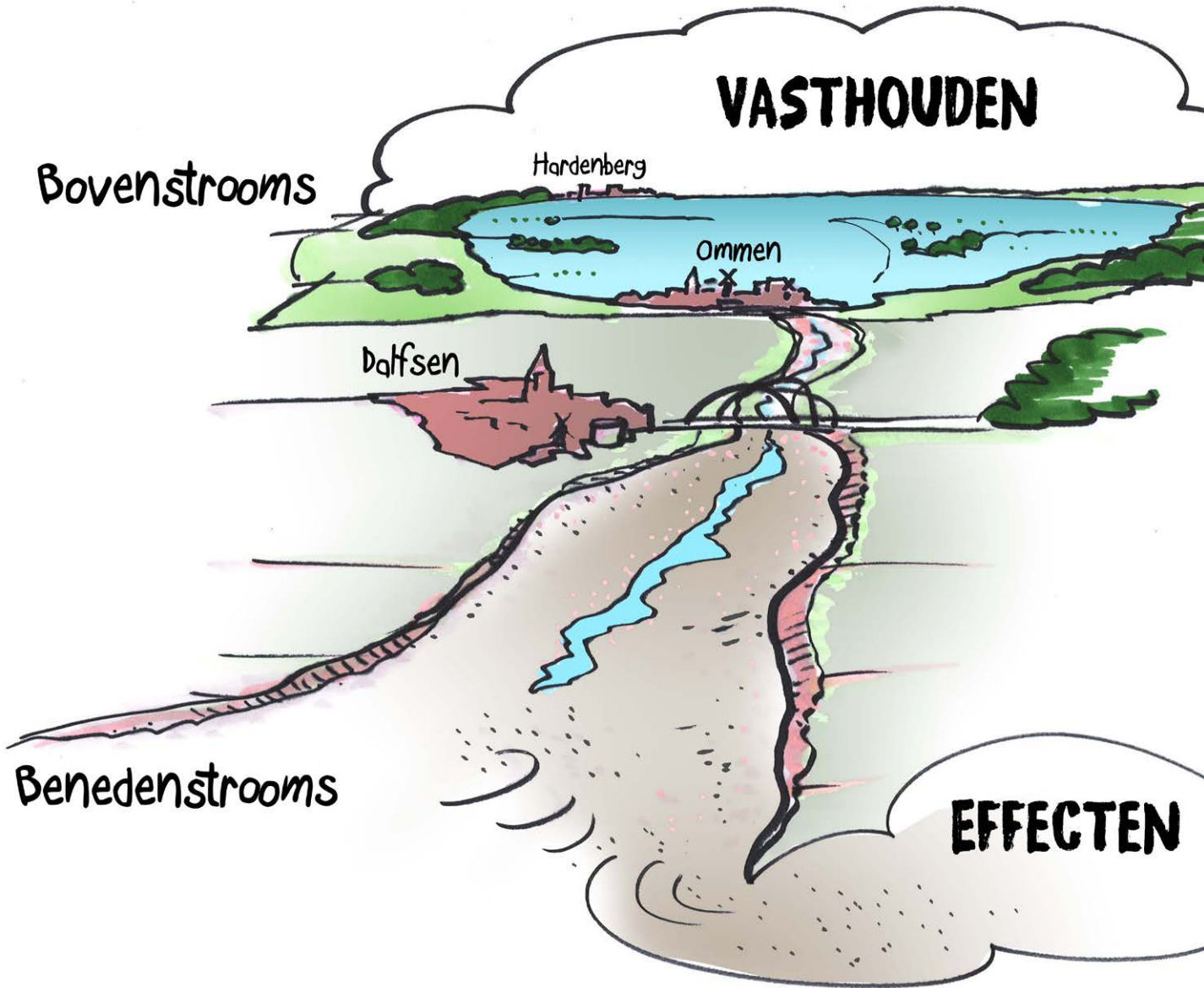
Het is een complex om de technische onderzoeksresultaten te vertalen naar concrete adviezen voor bestuurlijke besluitvorming. Niet alleen bestuurders van waterschappen spelen daarbij een rol, maar ook die van gemeenten en provincies. Het overladen van bestuurders met technische achtergrondinformatie werkt averechts. Het overzicht, de grote lijn en daarmee de meerwaarde, dreigt uit het oog te raken. Het is dan ook van essentieel belang om de resultaten vanuit het fysieke spoor te vertalen naar begrijpelijke, dominante beslisinformatie. Visualisatie is daarbij heel behulpzaam. Hoe zien de maatregelen eruit? Wat zijn de effecten ervan? Met gebruik van simpele infographics kan de essentie van de verschillende aspecten uit het afwegingskader in beeld worden gebracht. Dit brengt ook een dilemma met zich mee. Want bij de beperking tot dominante informatie, visualisaties en versimpeling wordt de werkelijkheid altijd eenvoudiger voor gedaan dan deze in werkelijkheid is. De wereld van de (probabilistische) rekenkundige modellen, beoordelings- en ontwerpinstrumentaria is complexe materie waarin onzekerheden een grote rol spelen. Bij versimpeling valt een deel van deze onzekerheden voor de ontvanger weg. Zaken lijken dan een gegeven, maar zijn in de werkelijkheid onderhevig aan een tal van onzekerheden. De juiste balans vinden tussen enerzijds het begrijpelijk maken van de materie en het anderzijds recht doen aan de onzekerheden is koorddansen. Het vraagt creatieve geesten en sterke schrijvers in het organisatorisch spoor en hoofdlijndenkers in het fysieke spoor die checken of de essentie nog geraakt wordt, zonder te verzanden in details noch zichzelf rijker te rekenen dan ze in werkelijkheid zijn.

VOORBEELD POV VECHT

INZET VAN EEN ILLUSTRATOR IN DE POV VECHT

In de POV vecht is gebruik gemaakt van animaties en illustraties. Deze illustraties hebben bijgedragen aan een snel begrip van de inhoudelijke materie, in het bijzonder voor niet-waterexperts als het gaat om het doorgronden van het systeem en de maatregelpakketten.





#5.3 UITKOMSTEN DIE JE NIET VERWACHT, MAAR DIE WEL WAT OPLEVEREN

Het samenbrengen van experts van diverse organisaties in het technische spoor levert veelal een actueler en scherper beeld op van de voorliggende problematiek. De ontwerp- en rekenregels (ook wel Beoordelings- en ontwerpinstrumentaria genoemd) voor primaire keringen zijn continu in beweging. Wijzigingen in deze instrumenten kunnen vergaande consequenties hebben voor de benodigde dijkverbeteringen ter plaatse. Bij de POV was dit het geval voor de hoogteopgave: door wijzigingen in het ontwerpinstrumentarium is de hoogteopgave fors afgenomen. Hoewel experts in het technische spoor dit in een vroeger stadium doorgronden, is dit voor niet technische betrokkenen in het governance spoor niet altijd het geval. Met behulp van de resultaten in het technische spoor is de actuele hoogteopgave aan de primaire keringen langs

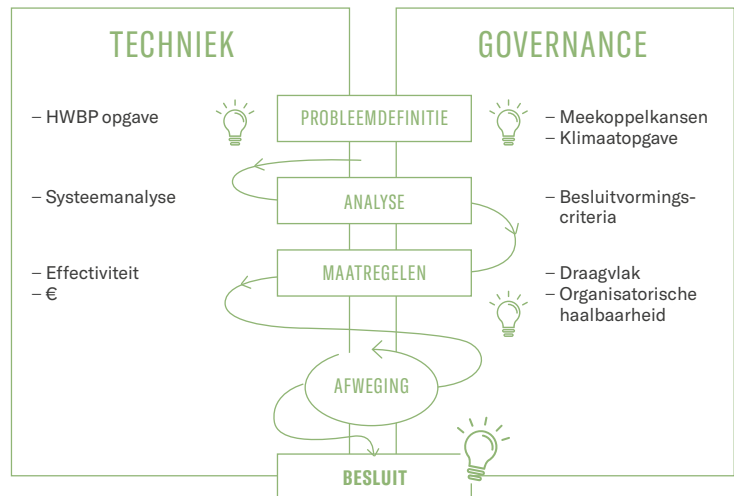
de Vecht scherper in beeld gebracht. Wat zijn de consequenties van deze gewijzigde opgave? Hoe groot is dan nog de mate van financiële uitwisseling tussen dijkversterkingsmaatregelen en systeemmaatregelen? Levert een stroomgebiedsbenadering HWBP dan nog wel wat op? Een mooie ervaring van de POV is dat alle betrokken partijen deze vraag volmondig beantwoorden met 'ja!'. Het gezamenlijk doorlopen proces levert een eenduidige en gedragen koers op voor het stroomgebied. Gemeenten zijn zich meer bewust geworden van waterveiligheid en doorgronden het watersysteem beter. Waterschappen zijn bewuster gaan nadenken over de integrale opgave en belangen van het stroomgebied en waar deze samen grijpen met waterveiligheid. Het onderlinge begrip en inzicht in elkaars belangen is gegroeid.

**Gemeenten zijn zich
meer bewust geworden
van waterveiligheid
en doorgronden het
watersysteem beter.**



#6 TOT SLOT

In de voorgaande hoofdstukken hebben we aan de hand van verschillende onderwerpen een beeld geschetst hoe een stroomgebiedsbenadering HWBP er uit kan zien. Dit is gedaan aan de hand van de leerervaringen van één project: de POV Vecht. Het is lastig om op basis van deze ene leerervaring een standaard werkwijze voor stroomgebiedsbenadering HWBP neer te zetten en te claimen dat dat de juiste is. Maar met bovenstaande aarzeling en door de oogharen heen kijkend, durven we deze handreiking toch af te sluiten met enkele concrete lessen en tips in relatie tot een zinvolle aanpak stroomgebiedsbenadering HWBP.





1. Het ontwikkelen van een gedeelde inhoudelijke kennisbasis is een uitdagend proces met als beloning onderling begrip, diepgaand inzicht in het systeem en realistische, toekomstbestendige maatregelen.



2. Denk vooraf goed na over een zinvolle interactie tussen het technische spoor en het governance spoor en neem voldoende tijd voor optimale wisselwerking tussen beide sporen. Relevante stakeholders moeten niet te vroeg worden betrokken (als de veiligheidsopgave nog onvoldoende bekend is) maar ook niet te laat (ze kunnen immers een belangrijke bijdrage leveren aan het in beeld brengen van haalbare maatregelen).



3. Een stroomgebiedsbenadering kan in het bijzonder zinvol zijn als er naast de HWBP opgave nog andere opgaves liggen op het gebied van water, klimaat en/of ruimte. Haal deze actief op in het governance spoor en zorg er vervolgens voor dat deze in het technische spoor geconcretiseerd worden in samenhang en relatie tot de HWBP opgave in zowel effectiviteit als kosten.



4. Een stroomgebiedsbenadering met een interactieve betrokkenheid van een groot aantal stakeholders vraagt om het balanceren tussen enerzijds versimpeling van de werkelijkheid om complexe materie toegankelijk te maken en anderzijds oog te houden voor de onzekerheden die er zijn. Inzet van serious games en illustratoren kunnen hierbij helpen.



5. Zorg dat vroegtijdig in het proces in beeld is welke onderscheidende informatie en criteria bestuurders nodig hebben om tot een gedragen besluit te komen. Een keuze voor het al dan niet nemen van systeemmaatregelen liggen doorgaans politiek gevoelig. Denk vroegtijdig na hoe je voorkomt dat dit besluit onnodig vooruit geschoven wordt.

Laat je niet afschrikken door de uitdagingen, maar ga ze met open vizier en frisse energie aan.

OFTEWEL:

Het is geen simpele zaak, zo'n stroomgebiedsbenadering HWBP. Maar de slotconclusie van de betrokken partijen is overduidelijk: doen! Laat je niet afschrikken door de uitdagingen, maar ga ze met open vizier en frisse energie aan. Want de beloning is uiteindelijk groot: gedeeld beeld en inzicht in het systeem, haalbare en toekomstbestendige maatregelen beschouwd vanuit breed maatschappelijk perspectief en een gedragen besluit ten aanzien van het vervolgproces. Graag vullen we over enkele jaren deze handreiking aan met een breed scala aan succesvolle ervaringen opgedaan met een stroomgebiedsbenadering HWBP.

COLOFON

Eerste uitgave, maart 2019

Tekst

Joanne Vinke-de Kruijf (UTwente)
en Hanna de Weerd (WDODelta)

Beeld

Wilfried Jansen of Lorkeers (Arcadis)

Vormgeving

Bestwerk