

CASE STUDY

MULTIFUNCTIONEEL GEBRUIK VAN WATERKERINGEN: WAT HOUDT ONS TEGEN?

ELLEN TROMP*, GERALD JAN ELLEN*, HARM BORGERS**, JOOST RENGERS**

Summary

Multifunctional levees seem to be a win-win situation. However multifunctional use of a levee is not an easy task. In the Netherlands there are only a few examples. Recent research has shown that several interferences are felt. In 2010 the Deltacommissioner concluded that the current policies do not give much room to overcome these interferences. In this paper, the focus is to investigate the interferences in the field of economics and juridical-administrative aspects. From this paper the conclusion can be drawn that there are no real obstacles concerning the economical and juridical-administrative aspects to build multifunctional levees, in situations where added value can be created.

Inleiding

Multifunctioneel gebruik van waterkeringen lijkt een typische win-win situatie. Denk aan het bouwen van huizen, parkeergarages e.d. tegen of op een dijklichaam. Multifunctioneel gebruik van de waterkering blijkt echter geen eenvoudige opgave. Sterker nog, in de praktijk gebeurt het slechts zelden. Recent onderzoek¹ laat zien dat diverse belemmeringen worden ervaren. De succesfactor van een multifunctioneel initiatief lijkt vooral ingebed in het credo: *'moeten, willen, kunnen'*. In de praktijk² blijkt dat de diverse betrokken

partijen urgente belangen moeten hebben die in tijd en plaats bij elkaar komen, zoals een waterveiligheidsopgave van de ene partij met een bouwopgave van een ander, om gezamenlijk tot planrealisatie te komen. Wij noemen dit kruisende urgentiesporen.

Multifunctioneel gebruik van de waterkering kan worden gekarakteriseerd als een *'technology push'* benadering. Kort gezegd: beschikbare technologie zoekt toepassing. Het knelpunt zit dan ook niet in het voorhanden zijn van technologische kennis, maar in het organiseren van de randvoorwaarden om de technologie te vertalen naar slimme combinaties van kennis, ervaringen, kansen én mensen. Hiermee is multifunctioneel gebruik van de waterkering veelal te karakteriseren als aanbodsturing. In enkele gevallen komt de vraag voort uit een maatschappelijke behoefte om bepaalde belangen te kunnen vervlechten.

In dit artikel laten we zien onder welke voorwaarden multifunctioneel medegebruik van een waterkering mogelijk is. Wij doen dit op basis van onderzoek dat de auteurs hebben uitgevoerd in opdracht

van de Deltacommissaris rond multifunctioneel gebruik van de waterkering. Dit blijkt vooral af te hangen van bestuurlijk-juridische en financieel-economische aspecten. Daarnaast kunnen ruimtelijke en technische belemmeringen worden onderscheiden. Uit onderzoek (o.m. workshops, interviews en literatuuronderzoek) is gebleken dat deze aandachtspunten relatief gemakkelijk op te heffen zijn².

Hier benoemen we een aantal belemmeringen en geven we aan hoe deze op te heffen zijn.

De belemmeringen herbergen verschillende 'lagen': wet- en regelgeving, kennis, vertrouwen/waarden. Dit kan worden verduidelijkt aan de hand van twee succesvolle casussen: Boulevards Bankert en Evertsen te Vlissingen en de Boulevard te Scheveningen. Deze casussen staan kort beschreven in de kaders.

Multifunctioneel gebruik van waterkeringen

Multifunctioneel – ook wel genoemd: meervoudig – gebruik van de waterkering betreft het gebruik van een waterkering voor meer dan alleen be-

1 Deltares (2011), Multifunctioneel medegebruik van de waterkering, beantwoording signaleringsvraag #5 van de deltagcommissaris, 1204871.000-VEB-005, november 2011;

2 Ellen, G.J., S. Hommes, A.M. Kalweit, F. van Lamoen, L. Maring, E.-J. Melisie, M. Paalman, K. Peerdeman, S.A.M. van Rooij, E.G. Steingröver (2011) Multifunctioneel landgebruik als adaptatiestrategie, puzzelen met ondernemers en beleidsmakers, KvK rapportnummer: KvK/036/2011, ISBN: 978-94-90070-427;

* Deltares, Delft

** Osborne, Baarn

scherming van het achterland tegen hoogwater. Traditioneel kennen we in Nederland al eeuwen voorbeelden hiervan, zoals het aanleggen van wegen op een dijk en het laten grazen van schapen. Wij richten ons niet op deze 'common practice' maar op economische hoogwaardige medefuncties, zoals woningen, parkeergarages, windmolens en andere vormen van bebouwing.

De kerngedachte van multifunctionaliteit is dat waterbeheer en ruimtelijke ordening niet meer los van elkaar kunnen worden gezien³. Water vraagt ruimte en ruimtelijke kwaliteit kan in Nederland niet zonder water. Dit hangt samen met de uitdagingen die de veranderingen in klimaat, economie en demografie opleveren voor de toekomstbestendige inrichting van de Nederlandse delta. Kennis van beide disciplines (water en ruimte) moet gecombineerd worden om tot afgestemde en duurzame gebiedsontwikkelingen te kunnen komen. Publicaties^{4 5} laten zien dat partijen hun (specialistische) kennis veelal inzetten voor het kritisch bevragen van initiatieven tot medegebruik. Hiermee worden tegenstellingen verdiept in plaats van overbrugd.

3 Ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Ruimte (2006). Nota Ruimte.

4 Buuren, M.W. van, Edelenbos, J., Klijn, E.-H. (2010), Gebiedsontwikkeling in woelig water, over watergovernance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming, BoomLemma: Den Haag.

5 Tromp, E. & W.E. Abels (2011), Kennis? Beslist! Onderzoek naar de rol, inzet en doorwerking van kennis op besluitvormingtoegepast op waterbelangen in gebiedsontwikkeling, M.Sc. thesis Bestuurskunde, Erasmus Universiteit, Rotterdam

Van waterveiligheid naar veilige gebiedsontwikkeling

Het ruimtelijk domein is bij uitstek geschikt voor het creëren van meerwaarde, door belangen en mogelijkheden met elkaar te verbinden. Daarom worden ruimtelijke Rijksprojecten steeds vaker samen met (de)centrale overheden opgepakt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), Ruimte voor de Rivier, en Zwakke Schakels. Een voorbeeld van de laatste is de zwakke schakel Scheveningen, waar een combinatie is gevonden in de dijkversterking en de herinrichting van Scheveningen-Boulevard. Ook het Deltaprogramma wordt op deze manier georganiseerd. Publieke doelstellingen dienen zodanig geformuleerd te worden dat ze een uitnodiging en handreiking vormen voor andere partijen om deel te nemen via ontwikkelcompetities, publiek-private samenwerking en gebiedsconcessies.

Echter, uit ons onderzoek is gebleken dat de mogelijkheden voor het realiseren van multifunctioneel gebruik primair worden bepaald door de ruimte in het waterveiligheidsbeleid van de waterbeheerder. Als dat beleid zeer restrictief is voor het medegebruik van een waterkering, vanuit een technische ratio, dan is het bijna ondoenlijk om tot kruisende urgentiesporen te komen tussen het waterdomein en andere domeinen. Om dit te overbruggen dienen partijen open te staan voor complementaire doelen. De weg naar realisatie van het multifunctioneel gebruik van waterkeringen kan alleen zo worden gevonden.

Financieel-economische belemmeringen

In de werelden van waterveiligheid en ruimtelijke ordening is de techniek niet de grootste belemmering. In de praktijk worden met name bestuurlijk-juridische en financieel-economische belemmeringen ervaren. Twee in het oog springende financieel-economische belemmeringen betreffen de methodiek van kosten-batenverdeling en risicoverdeling.

Methodiek kosten-batenverdeling

Het ontbreekt aan een goede standaardmethodiek voor de kosten-batenverdeling over de partijen. Het gaat om de vraag wie wat betaalt en hoe de baten in het project worden verdeeld. In de praktijk blijkt dat waterschappen, gemeenten of provincies niet weten met welke kosten en baten ze te maken krijgen bij een multifunctionele waterkering. Dit kan worden opgelost door te leren van de kosten-batenverdeling van reeds succesvolle projecten zoals Scheveningen en Vlissingen (zie kaders). Een dialoog is noodzakelijk tussen overheden en het bedrijfsleven.

Tevens lijken de bestaande financiële arrangementen ontoereikend te zijn. In veel gevallen kan een waterschap geen parkeergaragebeheerder zijn terwijl de extra gelden gebruikt kunnen worden voor de complexere 6-jarlijkse veiligheidstoetsing. In Zandvoort was dit bijvoorbeeld niet mogelijk. Creatieve, juridische samenwerkingsconstructies kunnen dit dilemma oplossen, maar dat vraagt om een participatieve en soms pragmatische houding van betrokkenen. Vertrouwen is nodig om flexibel met je eigen randvoorwaarden om te kunnen gaan.

Casus Vlissingen

Vlissingen is een voorbeeld waar meervoudig ruimtegebruik op een primaire waterkering geslaagd is. Sinds 1959 worden al eisen meegegeven aan de bebouwing op de waterkering. Zo werd er bij één van de boulevards de passende oplossing van uitwisselbare verdiepingen geïntroduceerd. Dit principe is later (1996) in de herziening van het bestemmingsplan opgenomen. Tevens is een overeenkomst tussen het waterschap en gemeente gesloten waarin is opgenomen dat de gemeente de kosten draagt van het aanpassen van de betreffende panden op het moment dat de boulevard verhoogd (moet) gaan worden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007).

Verantwoordelijkheden & aansprakelijkheid

Voor enkele projecten (waaronder Oranjedijk) zijn overeenkomsten afgesloten om aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden vast te leggen tussen Rijk, waterschap en gemeente. Hierin is ook vastgelegd wie eigenaar is van informatie over (toekomstige) dijkverzwaringen.

Kosten-batenverdeling

Voor het project Oranjedijk liep het waterschap financieel risico vanwege de overeenkomst dat de gemeente de toekomstige kosten voor haar rekening zou nemen. In de overeenkomst tussen gemeente, Rijkswaterstaat en waterschap, staat dat de gemeente de extra (in)directe kosten van een toekomstige verzwaring zal dragen. Daarnaast zijn Rijkswaterstaat en het waterschap niet aansprakelijk te stellen door de gemeente.

Risico's en Aansprakelijkheden

Partijen hebben moeite met het omgaan met risico's en aansprakelijkheden die voortvloeien uit multifunctioneel gebruik van de waterkering. De kern is (het ontbreken van) onderling vertrouwen bij de betrokken partijen. Niet alle risico's zijn volledig af te dekken en gelijkwaardig te verdelen tussen partijen. Daarnaast maken twee meer juridische aspecten het omgaan met aansprakelijkheid extra complex:

1. De dijkverschuiving bij Wilnis heeft ertoe geleid dat veenkaden, en dus

ook dijken, juridisch aangemerkt worden als een opstal volgens artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek. Door het labelen van de dijk als opstal is de bezitter van de dijk aansprakelijk voor eventuele schade.⁶ Door multifunctioneel gebruik toe te staan, neemt het risico voor de dijkbezitter toe.

2. De initiatiefnemer die een wa-

⁶ Rijswick, M. van, (2011). Presentatie: Juridificering van inspecties en het waterschap, presentatie gehouden op de 8e kennisdag waterkeringen 2011, STOWA <http://www.inspectiewaterkeringen.nl/content.asp?page=318>

terkering multifunctioneel wil gebruiken, heeft niet alleen de publiekrechtelijke toestemmingen nodig zoals de wet die voorschrijft. Ook de eigenaar moet toestemming geven. Een knelpunt in de verhouding tussen de initiatiefnemer en de eigenaar is echter dat de (overheids-) eigenaar vaak de behoefte heeft om pas toestemming te verlenen als hij volledig zeker wordt gesteld voor schade en aansprakelijkheid door een voorval. De initiatiefnemer wordt gedwongen om een vrijwel onbegrensde aansprakelijkheid op zich te nemen voor alle mogelijke

toekomstige gebeurtenissen. Dit is een aanzienlijke kostenpost (verzekeringpremies, garanties) voor de initiatiefnemer, wat zelfs een show-stopper kan zijn voor het project. Voorbeeld is de overeenkomst die in het geval van Vlissingen is afgesloten tussen de betrokken overheden, waarin de gemeente de kosten voor de toekomstige dijkverzwaring zal dragen (zie kader 1).

De casus Scheveningen (zie kader 2) laat zien dat kennis een belangrijke rol heeft gespeeld in de afstemming en verdeling van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. Bij deze casus kwamen zowel het waterveiligheidsspoor als

het ruimtelijke ordeningsspoor tezamen. Gemeente Den Haag wilde de Boulevard aanpakken om de aantallen strandbezoekers goed te kunnen ontvangen. Hoogheemraadschap van Delfland stond voor de opgave om de waterkering aan de wettelijke eisen te laten voldoen. Dit bood de mogelijkheid om een ontwerp te maken waarbij aan beide belangen kon worden voldaan. In het project bleek dat kennis ontbrak rondom niet-waterkerende objecten die op een waterkering staan. In deze casus is daarom onderzoek uitgevoerd naar deze objecten om de noodzakelijke eisen af te kunnen leiden. Bijzonder is dat gemeente en hoogheemraadschap

zich op voorhand conformeerden aan de onderzoeksresultaten. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een ontwerpaanpassing van de openbare ruimte zonder dat concessies zijn gedaan aan waterveiligheid. Aan de bestuurlijke kant heeft de gemeente Den Haag de regie gevoerd op de realisatie, door mede namens het waterschap Delfland op te treden als algehele directie. Gedurende het proces hebben partijen verschillende strategieën gehanteerd om hun belangen te borgen. Toch voerde de 'joint fact finding' de overhand, om gezamenlijk draagvlak te creëren. Daar waar nodig zijn aanvullende afspraken gemaakt op basis van beschikbare kennis en expertise. Mid-

Kader 2.Casus Scheveningen

Casus Scheveningen

Boulevard Scheveningen is aangemerkt als één van de zwakke schakels langs de Nederlandse kust. Bij de aanpak van deze zwakke schakel kwamen veiligheid (hoogheemraadschap) en ruimtelijke kwaliteit (gemeente) samen.

Verantwoordelijkheden & aansprakelijkheid

Verantwoordelijkheden vloeien voort uit wettelijk bepaalde verantwoordelijkheden. Aanvullend zijn er afspraken vastgelegd in een intentieovereenkomst tussen hoogheemraadschap, provincie, gemeente en ministerie van Verkeer & Waterstaat (1) én tussen gemeente en hoogheemraadschap (2). Ingegaan wordt op verantwoordelijkheden tijdens de uitvoering van het plan. Daarnaast is de waterkering eigendom van het hoogheemraadschap en de grond boven de waterkering in handen van de gemeente.

Verdeling kosten & baten

Projectfinanciering komt van verschillende bronnen, zoals van het RandstadUrgentprogramma en Nota Ruimte. Beheer en onderhoud is zodanig vastgelegd dat controle en toezicht mogelijk is door beide partijen zonder dat de openbare voorzieningen verwijderd hoeven te worden. Meerkosten voor versterking van de waterkering worden gedragen door het waterschap.

dels risicosessies zijn de risico's geïdentificeerd en zijn hier beheersmaatregelen aan gekoppeld. Deze risico's zijn deels vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Bestuurlijk-juridische belemmeringen

Beeldvorming in de waterveiligheidssector is dat beleid en regelgeving een aanzienlijke belemmering zijn voor multifunctioneel gebruik van de waterkering. Uit ons onderzoek blijkt echter dat dit niet het geval is, omdat wetgeving het multifunctioneel medegebruik van een waterkering niet principieel in de weg staat. De belemmering zit met name in lagere regelgeving (keur, legger) en vooral in het beleid van de waterbeheerder. Daarin blijken beperkende voorwaarden te staan. Zo staat in het waterkeringsbeleid van een waterschap in het westen des lands: *'De waterkering dient zoveel mogelijk vrij te zijn van medegebruik omdat niet waterkerende objecten of werkzaamheden nabij de waterkering in beginsel het waterkerende vermogen en beheer van de kering in gevaar kunnen brengen, belemmeren of de kosten voor het beheer onevenredig kunnen doen toenemen'*.

Het Rijk stuurt in verschillende beleidsnota's aan op (het verkennen van) multifunctioneel medegebruik vanuit een behoefte om meer ruimte te geven aan dit medegebruik dan thans op regionaal niveau wordt geregeld. Het is aan de provincies en gemeenten om dit bouwbeleid verder uit te werken, in afstemming met de taak van het waterschap om de waterkeringen op het wettelijk vastgestelde veiligheidsniveau te houden. Het waterschap dient dat op sobere en kosteneffectieve wijze te organiseren. Dit handelingsper-



Afbeelding 1. Vlissingen

spectief botst soms met de ruimere provinciale en gemeentelijke belangen.

Voor de genoemde belemmeringen biedt samenwerking tussen de overheden op het bestuurlijk-juridische vlak mogelijkheden om belangen met elkaar te verbinden. Hierdoor ontstaan mogelijkheden voor de verdere toepassing van multifunctioneel gebruik. In de literatuur over governance van complexe ruimtelijke systemen wordt het gezamenlijk realiseren van een complex, samengesteld vraagstuk door wederzijds afhankelijke, maar autonoom opererende partijen omschreven als een vraagstuk van systeem synchronisatie⁷. Het gaat om het realiseren van samenhangend handelen tussen partijen die zichzelf verantwoordelijk voelen voor een deel van het systeem en prima in staat zijn om

die verantwoordelijkheid vorm te geven, maar waar het moeilijk is om hun individuele handelingen zodanig te beïnvloeden dat er samenhang en synergie ontstaat die nodig is om tot een systeemverandering te komen. Wederzijds begrip voor elkaars werelden, procedures en wet- en regelgeving is hierbij van belang om gezamenlijk tot successen te kunnen komen. Onderzoek⁸ toont aan dat dit begrip bijdraagt om belangen te verbinden aan één gemeenschappelijk doel. Vanuit het integrale RO-perspectief is afstemming mogelijk tussen sectorale watereisen (zoals waterkerend vermogen en veiligheid) en het algemene ruimtelijke beleid. Het wel of niet toestaan van multifunctioneel medegebruik van de waterkering is hiermee vooral een bestuurlijke afweging op basis van ver-

⁷ Teisman, G.R., Gerrits, L., Buuren, M.W. van, (2009) Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments.

⁸ Eiffel (2011). Aanpak Water in Rijswijk-Zuid: Synchronisatie water- en RO-procedures eindrapportage. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Waterkader Haaglanden, 26 april 2011, versie definitief.

Afbeelding 2. Boulevard Schevevingen



schillende maar combineerbare waarden: waterveiligheid en ruimtelijke ordening.

Hierbij kan de minister van Infrastructuur en Milieu een stimulerende bijdrage leveren, omdat de minister technische leidraden kan vaststellen voor het ontwerp, het beheer en het onderhoud van primaire waterkeringen.⁹ Wij achten het een realistische optie voor de Rijksoverheid om een leidraad te maken voor het ontwerp en de toetsing van multifunctioneel gebruik, waardoor lagere overheden zich eerder gelegitimeerd voelen medegebruik te realiseren of toe te laten.

Praktisch liggen hier uitdagingen die zich op de rand van publiek en privaat bevinden. Zo leidt het multifunctioneel gebruik van een waterkering tot de bouw van bouwwerken in privaat eigendom op of in de waterkering. In de casus Vlissingen is in het ontwerp van de gebouwen gekozen voor verdiepingen met uitwis-

selbare functies voor menselijk gebruik en waterveiligheidsgebruik. Naast de vergunningverlening voor de waterveiligheid¹⁰ moest het bouwwerk uiteraard voldoen aan de eisen uit de Woningwet. Er is daardoor weinig beleidsruimte voor het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken, mede omdat de Woningwet verbiedt dat de overheid privaatrechtelijke afspraken maakt die afwijken van de publiekrechtelijke toetsingscriteria van de bouwvoorschriften. Binnen die criteria kunnen de bouwwerken wel worden ingezet voor het gebruik als waterkerend object. Aanbeveling hier zou zijn om deze juridische speelruimte verder op te rekken.

Conclusies

Multifunctioneel gebruik van waterke-

10 Hoogheemraadschap van Delfland, (2010). Ontwerp Delflands Algemeen Waterkeringsbeleid Veilig nu en in de toekomst, samen met de omgeving, Hoogheemraadschap van Delfland, Delft

ringen blijft maatwerk, zowel vanwege de betrokken partijen als de lokale omstandigheden. De belangrijkste voorwaarde voor succes is onderling vertrouwen bij de betrokken partijen. Het vraagt van partijen de bereidheid om samen naar oplossingen te zoeken en buiten hun eigen rol en verantwoordelijkheden te denken. Onzekerheid over financiële, juridische en technische aspecten leidt daarentegen bijna altijd tot een risicomijdende houding. Het onderzoek heeft aangetoond dat er behoefte is aan (gedeelde) kennis over de mogelijkheden en beschikbare arrangementen om multifunctioneel gebruik te realiseren en verder in te bedden in bestaande structuren.

Door het ontbreken van een standaardmethodiek voor de kosten-batenverdeling op de korte (aanleg) en lange (beheer en onderhoud) termijn moet bijvoorbeeld in goed overleg worden vastgesteld wie wat betaalt en hoe de risico's onderling worden verdeeld. Deze onderlinge verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden dienen vooraf te worden uitgesproken. Hierbij kan ook worden gedacht aan de kosten van toekomstige dijkverzwaringen.

Dit artikel heeft laten zien dat veel ervaren belemmeringen opgeheven kunnen worden als de betrokken stakeholders vroegtijdig met elkaar om de tafel gaan zitten. Het governance vraagstuk rondom multifunctionele waterkeringen betreft daarom het organiseren van een integraal proces van ontwerp en realisatie. Ook vraagt het om een beleidskader waarmee lagere overheden zich eerder gelegitimeerd voelen medegebruik te realiseren of toe te laten. Begrip voor elkaars procedures speelt ook een rol. Hiermee lijkt de weg open te liggen voor multifunctioneel gebruik van een waterkering mits de urgentie ervan door de relevante partijen wordt ervaren.

9 Artikel 2.6 Waterwet.