

INTERVIEW

WERKEN AAN DE VERNIEUWING VAN DE AFSLUITDIJK

Koen van Bezu*

■ Waterveiligheid en waterafvoer – Rijkswaterstaat (RWS) versterkt en vernieuwt de Afsluitdijk, een van de iconen van de Nederlandse waterstaatsgeschiedenis. De Afsluitdijk is een primaire kering en moet het achterliggende gebied beschermen tegen overstromingen.

Na ruim 85 jaar is de dijk aan vernieuwing toe. Er zijn inmiddels zwaardere wettelijke veiligheidsnormen, mede om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden. Ook de capaciteit van de waterafvoer moet worden vergroot. Daarom komen er extra spuisluizen en gemalen bij Den Oever. Rijkswaterstaat koos ervoor om het werk als een *Design-Build-Finance-Maintain*-project aan te besteden. Consortium Levvel ontwerpt, bouwt en financiert het project en onderhoudt de dijk gedurende de komende 25 jaar.

Tegelijkertijd werken een aantal provincies, gemeenten en waterschappen aan het realiseren van hun ambities op de Afsluitdijk, op het gebied van ecologie, duurzaamheid, recreatie en toerisme. Deels in samenwerking met Rijkswaterstaat en deels zelfstandig in het programma De Nieuwe Afsluitdijk. Hoe het realiseren van deze regionale ambities samengaat met de versterking van de Afsluitdijk, daar spraken we Lukas Meursing over. Lukas Meursing is omgevingsmanager bij het project Afsluitdijk bij RWS en werkt met een omgevingsteam met een senior plaatsvervangend omgevingsmanager, enkele adviseurs omgevingsmanagement, een jurist, een ecooloog, een verkeerskundige en een communicatieadviseur. Nu het project volop in uitvoering is zocht Water Governance hem op. Koen van Bezu vroeg hem naar de voortgang van de uitvoering, de samenwerking in de regio en de grootste governance-uitdagingen voor de toekomst.

Wat gaat er precies gebeuren op de Afsluitdijk?

‘Het bijzondere aan de Afsluitdijk is dat alles nog functioneert zoals het bijna 90 jaar geleden is aangelegd’, vertelt Meursing. ‘Er zijn maar heel beperkte aanpassingen



Lukas Meursing is omgevingsmanager Afsluitdijk bij Rijkswaterstaat.

gedaan, dat is uniek. Dit is de eerste echt grote *refit* van de Afsluitdijk. Voor het vergroten van de waterafvoer zijn we in 2019 gestart met de bouw van de nieuwe gemalen, bij Den Oever. De bouw van nieuwe spuisluizen en de renovatie van de bestaande spuisluizen starten later. Voor de tweede doelstelling, de veiligheid, wordt de gehele dijk versterkt met nieuwe dijkbekleding. Daarvoor is het innovatieve Levvel-bloc ontwikkeld. Voor de schutsluizen worden keersluizen gebouwd, als nieuwe schakels in de waterkering. Daarnaast wordt de weg over de Afsluitdijk gerenoveerd en veiliger.’

* Koen van Bezu, redacteur van dit tijdschrift.

Governance

Is de governance vergelijkbaar met andere projecten?

Meursing: 'De versterking van de Afsluitdijk is weliswaar een project van meer dan een miljard euro, maar valt onder de normale sturingslijnen. Het bijzondere is wel dat de dijk in beheer is bij het Rijk en een Rijksdoelstelling heeft. Daarom wordt dit project direct bekostigd uit de Rijksbegroting en is het geen onderdeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).' Het project heeft hierdoor ook niet de status van Groot Project voor de Tweede Kamer, wat wel het geval is bij het HWBP en een programma als Ruimte voor de Rivier.

Hoe verloopt de aansturing?

Meursing: 'Er is een interne en een externe stuurgroep. De Hoofd-Ingénieur Directeur (HID) van RWS Midden-Nederland is voorzitter van beide stuurgroepen. Directeuren van RWS en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nemen deel aan de interne stuurgroep.' De externe stuurgroep kent volgens Meursing een hele geschiedenis en is in feite geen stuurgroep. Het is meer een bestuurlijk afstemmingsoverleg. Voor het vormen van deze stuurgroep zijn in 2011 alle bestuurlijke partners rond de Afsluitdijk uitgenodigd. De stuurgroep bestaat uit bestuurders van provincies, gemeenten en de waterschappen. Meursing: 'We willen met zijn allen werken aan een veilige Afsluitdijk met maatschappelijke meerwaarde. Vanuit ieders verantwoordelijkheid willen de partijen samen dat gemeenschappelijke doel bewaken en 'beren op de weg' op kunnen ruimen. De stuurgroep heeft echter geen zeggenschap over alle partijen. Een regionale bestuurder heeft geen zeggenschap over de scope van RWS. En RWS heeft niets te zeggen over de scope van projecten die door de regio zijn geïnitieerd, zoals bijvoorbeeld de vismigratierivier. Het is een samenwerking met een aantal intrinsieke spanningen. Je moet daarom soms kunnen escaleren en repareren en je ziet continue partijen de beweging maken: hier ben ik niet van en daar ben ik wel van. Maar om een vruchtbare samenwerking te hebben, heb je ook die gemeenschappelijkheid nodig. De stuurgroep is daarom opgericht. Dat werkt goed.'

Zou je het dan wel een gelijkwaardige samenwerking kunnen noemen of niet?

Dat is volgens Meursing een gewetensvraag: 'We hebben 'm altijd zoveel mogelijk aangevlogen als een gelijkwaardige samenwerking. We hebben een gemeenschappelijk doel en we zitten er gelijkwaardig in maar we zijn niet gelijk. Dat speelt op allerlei manieren een rol.' In de regio komt dat soms tot uiting in het Calimero-effect, RWS wordt soms ervaren als grote olifant die doordendert. Af en toe lijkt een wantrouwend beeld te ontstaan in de regio ten opzichte van RWS: "Leuk dat we deze afspraken hebben gemaakt maar als RWS dadelijk een groot belang heeft om door te zetten, doen ze dat". Meursing: 'Er zit soms een gevoel van ongelijkwaardigheid. We hebben er wel altijd naar

gestreefd om er samen uit te komen, door elkaar wederzijds serieus te nemen. Door dat heel structureel te doen is een goede samenwerkingsrelatie tot stand gekomen. We kunnen heel goed met elkaar "ruzie maken" en daarna gezellig een biertje drinken.'

Hoe is die externe stuurgroep tot stand gekomen?

Meursing: 'Die vindt zijn oorsprong in het afkeuren, in 2006, van de Afsluitdijk op waterveiligheid.' In de door toenmalig staatssecretaris Tineke Huizinga gepresenteerde Watervisie werd daarna een brede verkenning naar meerdere doelen voor de Afsluitdijk aangekondigd. De markt werd uitgenodigd om visies te ontwikkelen, vanuit de overtuiging dat creativiteit niet bij de overheid zat. Dat leidde tot vier kansrijk geachte visies. Die visies hadden alle een financieel plaatje van tussen de één en drie miljard euro. Meursing: 'Het waren hele grote, futuristische visies, maar er was "slechts" 750 miljoen euro beschikbaar voor de waterveiligheidsoplossing. Rijkswaterstaat werd daar een beetje zenuwachtig van. Voor alles wat daarbuiten viel was nog geen geld in zicht. RWS heeft vervolgens zelf twee basisvarianten uitgewerkt, waarin in ieder geval de waterveiligheid geborgd zou zijn.'

Uiteindelijk is in 2009 het rapport 'Dijk en meer' gepresenteerd met de vier visies van de markt en de twee basisvarianten. Ondertussen was de commissie Elverding (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten) met het advies "Sneller en Beter" gekomen. Zij adviseerden onder meer om fasen te onderscheiden met duidelijke criteria voor de overgang naar een volgende projectfase. Voor het afronden van een verkenning, zo luidde het advies, moest er een *stabiele voorkeursbeslissing met zicht op financiering* zijn. Daar voldeden de visies van de markt niet aan.

De oplossingen voor waterveiligheid en de overige elementen uit alle visies zijn toen op een rij gezet en geanalyseerd. Meursing: 'Dat was iets waar de marktpartijen die de visies hadden opgesteld overigens *not amused* over waren, want het werd door hen ervaren als *cherry picking*. Zij waren gevraagd om integrale visies te maken en vervolgens zagen zij de integrale visies uit elkaar gehaald worden om te kijken wat RWS wel en niet kon gebruiken. Dit roept de vraag op of vooraf de juiste verwachtingen waren geschept of dat verwachtingen beter hadden kunnen worden bijgesteld.'

Spreiding van verantwoordelijkheden

Meursing: 'Het projectteam wist niet zo goed hoe deze verkenningfase af te ronden. De vraag was: "Gaan we alleen een sectoraal besluit nemen over waterveiligheid?" Dan zou de integraliteit die was gezocht verloren gaan, de maatschappelijke meerwaarde op al die andere terreinen niet worden bereikt en bovenal de bestuurlijke samenwerking onder druk komen te staan.' Maar lang

niet alle overige ideeën waren concreet en uitvoerbaar en bij geen ervan was er *zicht op financiering*. RWS heeft toen duidelijk gemaakt dat alleen waterveiligheid een Rijksdoel was en er geen Rijksgeld voor de andere doelen beschikbaar was. Dat paste bij het credo van het kabinet van destijds: “Je bent ervan, of niet”. Meursing vervolgt: ‘Vervolgens is RWS met de beide provincies gaan afpellen welke visies haalbaar waren en welke niet en op welke onderdelen de provincies of andere partijen een rol zouden kunnen spelen. Dit was aanvankelijk een grote teleurstelling voor de bestuurlijke partners, zij hadden hun hoop gevestigd op aanzienlijke investeringen van het Rijk in hun wensen voor de Afsluitdijk. In de “Rijksstructuurvisie Toekomst Afsluitdijk” hebben we in 2011 de voorkeursbeslissing voor waterveiligheid vastgelegd, maar ook een brede visie die we deelden met de bestuurlijke partners.’ Daarnaast bevat de structuurvisie ruimtelijke uitspraken over de kansrijke ambities van de regio, al stond het Rijk niet aan de lat om deze te realiseren. Naast het afpellen van die visies heeft een externe adviescommissie onder leiding van dhr. Ed Nijpels advies uitgebracht aan de staatssecretaris over de te maken keuze. Dat werd een richtinggevend advies voor de structuurvisie. Meursing: ‘Het hielp enorm, om in zo’n moeilijk krachtenveld zo’n gezaghebbende commissie te hebben die richting geeft’.

Daarmee lagen de regionale ambities vooral op het bordje van de provincies?

Meursing: ‘Ja, maar wel met de afspraak om gezamenlijk te streven naar samenhang in de realisatie van die doelen. We hebben hierover afspraken gemaakt op bestuurlijk niveau; die vormen de basis van het huidige governancemodel en zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst van 2011. De provincies en gemeenten besloten vervolgens die regionale ambities zelf op te pakken, nadat duidelijk was geworden dat het Rijk de regionale wensen niet ging realiseren.’ Zij richtten een programmabureau op en brachten middelen bij elkaar. In een ambitieagenda en vervolgens een uitvoeringsprogramma is een aantal ambities uitgegroeid tot concrete projecten. Dat is nu het programma “De Nieuwe Afsluitdijk” (DNA), een samenwerkingsverband van twee provincies en drie (inmiddels twee) gemeenten. De provincie Fryslân is de trekker. Het programmabureau heeft bij alle doelstellingen in de volle breedte maatschappelijke organisaties betrokken zoals de Waddenvereniging, It Fryske Gea, de Vogelbescherming en de ANWB.

Waarom niet één overkoepelend project?

Meursing: ‘Ik heb die vraag gehad: “Waarom hebben jullie niet één integrale gebiedsontwikkeling, waarom niet één overkoepelend programma?” We hebben moeten constateren dat er vanuit het Rijk een harde doelstelling was voor waterveiligheid, met een oplossing en geprogrammeerd budget. Al het andere was nog in het stadium van regionale ambities. Er waren richtinggevende

ideeën en er was heel veel enthousiasme, maar nog zonder concreet budget en zicht op uitvoerbaarheid. Wij moesten, vijf jaar nadat de dijk was afgekeurd, verder met de planvorming en realisatie van het project.’ In de spelregels van de bestuursovereenkomst van 2011 heeft het Rijk daarom ook gezegd: Wij moeten verder want die dijk moet veilig. Maar we hebben nog wel een planproces te gaan, dus zijn er mogelijkheden om samen te werken met DNA. De ambities zijn vervolgens gekoppeld aan mijlpalen in het planproces van Rijkswaterstaat: de start van de planvorming en de start van de aanbesteding. Met een concreet projectvoorstel wat financierbaar en uitvoerbaar was en samenhang met de waterveiligheidsopgave, kon een project vanuit DNA mee in de planstudie en/of aanbesteding. Projecten zonder samenhang met de Rijksopgave konden beter zelfstandig worden gerealiseerd. Verschillende regionale projecten zijn inmiddels gerealiseerd of zijn in voorbereiding. Zowel zelfstandig, zoals het Afsluitdijk Wadden Center, als geïntegreerd met de rijksopgave, zoals een doorlaat in de dijk voor de vismigratierivier.

Continu spanningsveld

Waarom ben je als Rijk geen onderdeel van het programmabureau?

Meursing: ‘Wij zijn niet verantwoordelijk voor de regionale ambities, het is echt een programma van de regionale partners. We hebben wel een gezamenlijke overlegstructuur en nemen deel aan overleggen van het programmateam van DNA, maar we zitten alleen aan tafel om de gezamenlijke doelen, de bestuurlijke afspraken en de raakvlakken af te stemmen. RWS ervaart een continu spanningsveld: bij de eigen doelen blijven en tegelijkertijd bij willen dragen aan de gezamenlijkheid van de Afsluitdijk. Het governancemodel heeft intrinsiek spanning in zich.’ Een voorbeeld van die spanning noemt Meursing de gezamenlijke nieuwsbrief van DNA en project Afsluitdijk. Deze wordt door de regio ook soms benut als lobbymiddel om zaken voor elkaar te krijgen, terwijl RWS niet altijd achter de boodschap kan staan die de regio wil uitdragen. Je moet elkaar dan wel wat kunnen gunnen. Daar zitten overigens wel grenzen aan. Als een boodschap niet strookt met het Rijksbeleid, levert dat af en toe flinke discussies op. Maar soms moet je ook even de grenzen opzoeken om ruimte te kunnen geven. De samenwerking heeft volgens Meursing een aantal mooie dingen opgeleverd. Het nieuwe fietspad aan de Waddenzeezijde bijvoorbeeld, waarvandaan men kan genieten van het Werelderfgoed. Nu ligt er een fietspad langs de snelweg, zonder zicht op de zee en met het lawaai van de snelweg. Een recreatief fietspad met zicht op de Waddenzee was een nadrukkelijke wens van de regio, waar zij ook een financiële bijdrage aan heeft geleverd.

De mooiste synergie tussen de projecten is de vismigratierivier, volgens Meursing. ‘De natuurorganisaties

beschouwen de Afsluitdijk nog steeds als een ecologische ramp. Een ramp veroorzaakt door het Rijk, die ook door het Rijk hersteld zou moeten worden. Maar je kunt van het zoete IJsselmeer niet zomaar brak water maken.’ Organisaties als stichting Het Blauwe Hart, de Waddenvereniging, Sportvisserij Nederland en It Fryske Gea staken de koppen bij elkaar, om die zoet-zoutovergang toch te herstellen. Ze zagen wel in dat het doorbreken van de dijk geen optie zou zijn, want die zou juist versterkt worden. En het IJsselmeer moet zoet blijven. Het concept van de vismigrierivier is toen ontstaan. Meursing: ‘Een uniek en wereldwijd nog nooit vertoond concept, met een permanent gat in de dijk en toch geen zout water in het IJsselmeer. Het is ontzettend mooi dat maatschappelijke partijen het initiatief hebben genomen. De urgentie daarvoor is, in mijn ogen, mede ontstaan dankzij het feit dat we als Rijk niet meer zijn doorgedaan met “pappen en nathouden” maar duidelijk hebben gemaakt wat we wel en wat niet gingen realiseren. DNA is het project gaan trekken en op zoek gegaan naar financiering en zij hebben uiteindelijk bij ons het gat in de dijk ‘besteld’. Het riviergedeelte wordt door de regio gerealiseerd. Ook het Rijk heeft het initiatief omarmd en levert ook een financiële bijdrage. We hebben gezegd: “Geniaal idee”. Maar we moeten de dijk versterken en dan maken we er liever zelf een gat in.’

De dynamiek van de uitvoering

Nu de bouwwerkzaamheden zijn gestart is de dynamiek veranderd. De aannemer ontwerpt, vraagt vergunningen aan en bouwt. Er gebeurt echt van alles tegelijk in deze fase. Meursing vertelt dat er bijvoorbeeld een grote zeemijn gevonden is bij graafwerkzaamheden. ‘Op afwerpmunitie hebben we gecheckt, maar die zeemijn hadden we niet verwacht. Het was echt zo’n grote bol met puntjes, zoals in Kuifje. Op zo’n moment werpt de jarenlange bestuurlijke samenwerking zijn vruchten af. Bij het aantreffen van zo’n explosief is de burgemeester bevoegd gezag. Alles ging goed. We hadden met alle partners een oefening gedaan met zo’n scenario. De partijen wisten elkaar blindelings te vinden. Het liep op rolletjes’.

Oprachtnemer Level is sinds april 2018 van start. Wat betekent dat voor jouw werk als omgevingsmanager?

Meursing: ‘Er leven verschillende beelden over wat je taken als opdrachtgever zijn bij een DBFM-contract. Het is een contract waarbij je de opdrachtnemer vraagt een prestatie te leveren en veel verantwoordelijkheid geeft. Zij regelen de vergunningen, de bouwcommunicatie, enzovoort. In mijn visie houd je als opdrachtgever desondanks een belangrijke verantwoordelijkheid naar de omgeving. Je blijft als publieke opdrachtgever aanspreekbaar en blijft verantwoordelijk voor publiekscommunicatie en de langjarige relatie met

stakeholders. De communicatie tussen RWS en omgevingspartijen is anders dan tussen de aannemer en diezelfde partijen.’ RWS en Level trekken veel samen op in de communicatie. In de gesprekken met stakeholders vullen ze elkaar aan. ‘Als je alles aan de aannemer overlaat, gaat het toch niet altijd goed. Noodgedwongen werken zij planning- en geldgedreven. Dat is logisch. Als de asfaltmachines klaar staan om te draaien, dan gaan ze draaien. Dan is het voor een opdrachtnemer heel moeilijk om stop te zeggen. Als opdrachtgever heb je andere middelen om dat eventueel bij te sturen.’

Hoe gaat de samenwerking met al die verschillende projecten op de dijk in de praktijk?

Meursing: ‘We hebben op een gegeven moment gesteld: “Het zal de burger of de omgeving een biet wezen wie wat doet op de dijk”. Men moet niet straks tien verschillende websites af moeten zoeken naar de planning van al die projecten. We werken vanuit de ‘één-loketgedachte’, met één gezamenlijke website en één gezamenlijke nieuwsbrief. We hebben Loket Afsluitdijk ingericht, telefonisch en per e-mail bereikbaar. Die gezamenlijke coördinatie vraagt een behoorlijke overlegstructuur en is ook vastgelegd in bestuurlijke afspraken. Dat geeft ook een grote verbondenheid. Dat is wel heel leuk, de lijntjes tussen alle projecten zijn door die overlegstructuren kort. Veel problemen kunnen soepel worden opgelost. En de toegang tot informatie voor de omgeving is makkelijk en eenduidig.’

Tevredenheid dus. Waar ben je het meest trots op?

Meursing: ‘Ik ben het meest trots op het Masterplan Beeldkwaliteit Afsluitdijk, dat is echt een gezamenlijk product geweest met bijdragen van veel verschillende partijen. Het is de basis voor een goed ontworpen Afsluitdijk waar heel Nederland trots op kan zijn. Daarnaast ben ik toch ook wel trots op de governance-structuur die we nu hebben. We plukken nu de vruchten van de jarenlange interbestuurlijke samenwerking. Er worden uiteenlopende projecten gerealiseerd waar veel enthousiasme voor is. En ook in de realisatiefase, waarin het belangrijk is dat onverwachte zaken snel worden opgelost, weet iedereen elkaar snel te vinden.’

Welke les zou je willen meegeven aan andere omgevingsmanagers in de realisatiefase?

Meursing: ‘Een les die ik zou willen meegeven aan collega’s is: “Verdiep je in de belangen van de opdrachtnemer zoals je je verdiept in de belangen van stakeholders”. Diens handelen wordt deels bepaald door de processen waar hij mee te maken heeft, zoals planning en financiering, logistiek of inkoop. Als een opdrachtnemer er bijvoorbeeld belang bij heeft om in één keer alle stalen sluisdeuren te bestellen in Azië in plaats van in meerdere partijen, of in Europa, kan dat verklaren hoe hij handelt aan de overlegtafel.’