



Het Rijk als rentmeester

Essay door Marinke Steenhuis
in opdracht van het College van Rijksadviseurs

Het Rijk als rentmeester

Marinke Steenhuis

Je kunt blijven kijken, er komt zoveel samen in dit beeld. Klimaatverandering. De aantrekkelijkheid en kwetsbaarheid van het oude Europa. Toerisme. De opkomende Aziatische economie. Kapitalisme. Consumentisme als identiteitsvormer. De onmacht om delta's te beschermen tegen massieve overstromingen. Op systeemniveau vertegenwoordigt het beeld één grote samenhangende mega-opgave. Maar dit is Italië, in Nederland gebeurt dit niet. Nederland staat internationaal bekend als een goed geolied land, efficiënt georganiseerd, met een ongekennde productiecapaciteit en een uitgekiende nationale planning om de grote ingrepen in het landschap op de juiste plaats te laten landen. Het is bijna een riedeltje geworden. De Deltawerken, de vele projecten binnen de aanpak Ruimte voor de Rivier, de aanleg van de Tweede Maasvlakte, telkens weer lukt het om veiligheid, natuur, landschap, kwaliteit van leven én economische groei in één vliegwiellbeweging samen te brengen. Aangestuurd door een sterke overheid, die zich openstelt om samen te werken met de verschillende bestuurslagen en gebiedspartijen in het veld. Een land dat werkt - klein in omvang maar groots in zijn oplossend vermogen.



We werden er zo goed in, dat de bevolking er blind op vertrouwt dat we dat nog altijd kunnen. Dat er een overheid is die ervoor zorgt dat het land mooi en veilig is en blijft. Intussen is er wel wat veranderd, zowel in het overheidsbeleid als in de organisatie van de uitvoerende instanties. Sinds een jaar of tien heeft de rijksoverheid veel voormalige rijkstaken en regie gedelegeerd naar provincies en gemeenten, een gebeurtenis die bij de rijksoverheid al vooraf was gegaan door het splitsen van afdelingen beleid en uitvoering. In het sociaal domein, maar ook in het domein van de fysieke planning. Die beweging ging samen met het verleggen van de rijksoverheid als koepel van kennis (Deltadienst, Rijksplanologische Dienst) naar marktpartijen als brein van het fysieke domein. Die moeten pitchten op tenders; uitvragen waarin het gevraagde product (een snelweg, een dijk, een tunnel, een verbouwing) met bijbehorende eisen staat omschreven. Er gaat van alles mis: aanbestedingen mislukken aan de start of halverwege, aannemers gaan failliet, viaducten van nieuwe rijkswegen verzakken en complete architectenteams worden vervangen. Het is heel verleidelijk om de decentralisatie en liberalisering de schuld te geven, en een medeoorzaak te zoeken in een risicomijdende, gepolitiseerde, eenzame, kennisarme, en faalangstige overheid. Het aantal artikelen over deze laatste reeks aannames is opvallend. Alleen al in de laatste twee maanden van 2019 lieten de ombudsman, twee hoogleraren bestuurskunde, een dijkgraaf en een oud-

topambtenaar hun licht schijnen over de staat van de overheid en de tendensen van de tijd. De koppen volstaan: 'De visionaire overheid bestaat niet meer', 'De overheid is een machine geworden', 'Den Haag moet onthaasten anders blijft het fout gaan', 'De angst moet uit de ambtenarentorens', 'Wat Nederland écht nodig heeft: meer tussenruimte'. Oud-directeur generaal Mobiliteit van het Ministerie van I&W Mark Frequin is zelfs belast met de opdracht voor een *Agenda voor leiderschap voor de overheid*.

Afb. 1

Venetië, 2019.

Bron: Twitter, Wouter van Noort.

Over de auteur

Dr. Marinke Steenhuis (1971), partner en architectuurhistoricus bij SteenhuisMeurs groeide op in Drenthe en werkt als adviseur voor overheden, ontwerp bureaus en marktpartijen. SteenhuisMeurs werkt aan opgaven waar cultuur(historie) en gebiedsontwikkeling bij elkaar komen. Marinke promoveerde bij prof. dr. Auke van der Woud en is geïnteresseerd in de lange lijnen en mentaliteit van stad en landschap. Ze gelooft in de kracht van de regio en is onderzoeker, spreker, docent en auteur en een sterke verbinder tussen ontwikkelpartijen, ontwerpers, burgers, belanghebbenden en de erfgoedwereld. Marinke is gewend om aan verschillende kanten van de tafel te zitten: van 2009-2014 was ze voorzitter van de Rotterdamse Commissie voor Welstand en Monumenten, van 2008 tot 2016 voorzitter van het Kwaliteitsteam werelderfgoed Beemster en van 2011-2015 lid van het nationale Herbestemmingsteam. Ze was jurylid van de Selectiecommissies Verkoop Soestdijk en Verkoop Hembrugterrein. Nu is ze lid van het Kwaliteitsteam Afsluitdijk, van het Kwaliteitsteam landschapsplan Stelling van Amsterdam/Verbinding A8-A9 en voorzitter van het Kwaliteitsteam Waalfront en West in Nijmegen. Ze is bestuurslid van de Carnegie Stichting en van BPD Cultuurfonds.

Twee klimaatveranderingen

Zo bezien zijn er twee klimaatveranderingen waaraan we het hoofd moeten bieden: een fysieke en een cultureel-politieke. Bestuurskundige Paul 't Hart analyseerde in zijn boek Great Policy successes vijftien wereldwijde succesverhalen - het Noorse oliefonds, het Duitse economische herstel onder Schröder, de stadsuitbreiding van Kopenhagen en ook de Nederlandse Deltawerken. Voorkom overhaasten, bleek een van de succesfactoren. Een ander: zorg voor een zo breed mogelijke participatie, werk ook samen met minder voor de hand liggende partijen. Wat vooral duidelijk werd: er zijn heel wat wegen die naar succesvol beleid leiden. Bestuurskundige Geert Teisman, medeauteur van het essay ‘Effectief sturen met multi-level governance’ pleit voor de vraagstuk gestuurde overheid, en de op handen zijnde Omgevingswet is voor hem daarin een sleutel. De Omgevingswet biedt volgens Teisman de kansen om in projecten, beleid en programma’s tot meervoudige kwaliteit te komen, sectorale oplossingen te combineren, governance op meerdere niveaus te verbinden en de regio in positie te brengen. Zijn de rijksoverheid en de lokale overheden en waterschappen daar klaar voor? Het is nogal wat, wat het Rijk met de Omgevingswet van provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties vraagt. De wet veronderstelt dat overheden kwaliteit willen, kwaliteiten onderkennen en agenderen. Is dit inderdaad het geval? En zo ja, zijn overheden hierop toegerust, hebben ze er het leiderschap, de energie en de menskracht voor?

Zien ze de noodzaak om proactief na te denken over de verdeling van ruimteclaims, en de noodzaak kwaliteiten te borgen? Zijn ze dapper genoeg om hun top-down houding ter discussie te stellen en echte participatie te organiseren? En, misschien nog wel belangrijker, echte kaders en grenzen te stellen? Bij de Omgevingswet hoort de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), die op provinciaal- en gemeentelijk niveau geflankeerd zal worden door lokale omgevingsvisies. De kern van de NOVI is, aldus relatiemanager Omgevingswet Arjan Nijenhuis in een twitterbericht van 31 december 2019, ‘de balans tussen natuur en economie.’ Het creëren van koppelkansen, van werk met werk maken, de geroemde eigenschap van grote werken, is door de lotgevallen van de PAS-maatregelen op slag verdacht geworden. De rol van bestuurder werd daar overgenomen door die van de rechter. Vooraf duidelijk en integer zijn over mogelijkheden en beperkingen vergt enorm veel van bestuurders. Het is de uitdaging om te voorkomen dat de gevolgen van de Omgevingswet in ons landschap over tien jaar vergelijkbaar zijn met die van de stikstofcrisis. De titel van het stikstofrapport is ‘Niet alles kan.’

Creatieve synthese:
de Deltawerken en de Deltadienst

De Deltadienst was een uitmuntende uitvoeringsdienst met extreem korte lijnen naar politiek en wetenschap. De cultuur werd er, geheel tegen de tijdgeest in, gekenmerkt door horizontale kennisstructuren en het werken met scenario’s. In de 25 jaar dat de Deltadienst bestond, vond de organisatie zich continu opnieuw uit, waardoor nieuwe rekenmethodes, nieuwe maatschappelijke claims zoals ecologie en natuurwaarden, maar ook nieuwe manieren van werken (scenario denken) hun plek kregen. De bouw van de Deltawerken betekende niet alleen een integratie van civiele techniek en ecologie, maar ook een nieuwe toekomst voor zuidwest Nederland. De integratie van landbouw, landaanwinning (in verband met een drukke Randstad), industrialisering (de jeugd trok weg), recreatie (de zoetwaterbekkens bieden economische kansen), infrastructuur (recreatie- en havenroute) en sociale ontwikkeling (Zeeland als achterstandsgebied) kreeg gestalte dankzij minister Herman Witte van Wederopbouw en Volkshuisvesting, zelf geschoold als waterstaatkundig ingenieur. Witte was ervan overtuigd dat de uitbouw van het naoorlogse Nederland alleen kon slagen als de materiële opbouw gecombineerd zou worden met een sociaal-cultureel opbouwprogramma. Jasper Vink, directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan noemde de noodzaak tot een ‘creatieve synthese’ voor dit stuk Nederland, en dit regionale denken werd onder zijn leiding voor alle streken van Nederland aangevat. Cruciaal was José Loschacoff, civiel ingenieur en directeur Uitvoering van de Deltadienst van 1956 tot 1980. José Loschacoff, de Argentijnse waterbouwer die een maand na de Watersnoodramp op Schiphol landde met een werkbeurs om de Nederlandse waterbouw te leren kennen, heeft vanuit de opdrachtgeversrol bij de Deltawerken het onmogelijke mogelijk gemaakt. Op zijn 28e ontwierp hij het Deltacaisson, een soort hulpsluis, toegepast bij de sluiting van het Veerse gat, met een kostenbesparing van 15% tot gevolg. Hij was het die als ingenieur de landschapsarchitecten van Staatsbosbeheer Nico de Jonge, Ellen Brandes en Lodewijk Wiegersma betrok bij het ontwerp van de Brouwersdam. Loschacoff had de Brouwersdam ontworpen met een hoogte-breedteverhouding van 1:6, waardoor er aan de flanken ruimte kwam voor ander gebruik. Het resultaat was een subliem landschapsontwerp met een zoete (Grevelingen) kant en een zout, stoer (Noordzee) talud. Over zijn motief zei hij: ‘Het is een vol en klein land, dat moeten we niet verknoeien. Kwaliteit kost geld? Nee, het kost niet of nauwelijks meer geld. Het kost aandacht, nadenken over samenwerking van disciplines. Dan krijg je kwaliteit.’

Afb. 2
Ontwerp van ontspanningslandschap
Veerse Meer en Grevelingen.
Beeld: collectie NHL.



De ondernemende staat

Het College van Rijksadviseurs (CRa) zet zich in voor een sterk en kwalitatief hoogwaardig vestigingsklimaat, kortom voor een stedelijk landschap dat sociaal, cultureel en economisch duurzaam is. Het CRa fungeert als buitenboordbrein van het Kabinet en geeft gevraagd en ongevraagd advies. Natuurlijke partners van het CRa zijn de overlevers van de deregulering: het Planbureau voor de Leefomgeving en de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur. Met prijsvragen en publicaties agendeert het college urgente maatschappelijke ruimtelijke opgaven. In documenten als Panorama Nederland (2018), Dashboard Verstedelijking (2018) en Via Parijs (2019) reikt het denkrichtingen en instrumenten aan waarmee Nederland haar hoogwaardige stedelijke landschappen verder kan ontwikkelen. Vanuit de overtuiging dat een geslaagde interventie in ons landschap niet een optelsom van toevallig gelande ruimteclaims is, maar een ingreep waarin meerdere claims zijn geïntegreerd en een nieuw perspectief bieden. De regio is daarbij het vertrekpunt: dichtbij genoeg om verbonden mee te zijn, abstract genoeg om over lokale detailkwesties heen te durven stappen.

Ongeveer op hetzelfde moment als Panorama Nederland verscheen eind 2018 het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De Raad adviseerde de minister meer visie op de toekomst van Nederland, meer politieke aansturing, een gebiedsgerichte benadering op de schaal van de regio en een beleidsmatige aanwezigheid van het Rijk in deze regio's. Er lijkt een aantal dingen bij elkaar te komen: het CRa stelt zich de vraag hoe een compacte overheid met beleid en programma's beslissend kan zijn in het toevoegen van kwaliteit aan grote ruimtelijke projecten en opgaves waar het Rijk een kernrol heeft. Want een compacte overheid hoeft geen stille overheid te zijn – met regie nemen op het juiste niveau, met soms overzichtelijke maar scherpe interventies kan heel veel bereikt worden. De oogst en innovatie van de Nederlandse waterwerken, van de Afsluitdijk via de Deltadienst en Plan Ooievaar naar nieuw rivierenbeleid is de perfecte illustratie van de stelling van de Italiaans-Amerikaanse hoogleraar innovatie-economie Maria Mazzucato, die in haar boek The Entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths (2013) laat zien dat de overheid een veel grotere rol speelt bij innovaties dan vaak wordt gezegd. 'The private sector only finds the courage to invest after an entrepreneurial state has made the high-risk investments', zo is haar terugkerende stelling. De overheid is vanuit haar wezen minder de partij om de innovaties ook tot het operationele niveau uit te voeren. Daar liggen, zo laat Peter Hall mooi zien in Cities in civilisation (1998), goede kansen voor een strategische rolverdeling tussen overheid, regionale partners en bedrijfsleven.

De ondernemende staat doet dus de hoog risico investeringen, en dat kan niet zonder kennis en experiment. Zonder het afstaan van autonomie ten gunste van een doel dat voorbij dat van de individuele

deelnemers gaat. Dit essay is bedoeld om aan de hand van een viertal grote rijksprojecten te tonen dat complexe opgaven ook in een gedecentraliseerd model van ruimtelijke ordening, met een grote rol voor marktpartijen en in een diffuus politiek- en beleidslandschap, kans van slagen hebben. Werken aan het landschap is een culturele opgave, die over de eeuwen in de natte delta tot een fenomenale gelaagdheid en stapeling van functies heeft geleid. Met 'cultureel' wordt hier bedoeld 'als product van de tijdgeest.' Bij uitstek de bestuurlijke- en planologische kaders zijn een uitdrukking van die tijdgeest, en dus een culturele daad. De kracht van het Nederlandse landschap bestaat al eeuwen uit werk-met-werk maken met als resultaat een landschap van hoge kwaliteit. De stikstofcrisis, de energieopgave, de situatie in het aardbevingsgebied, de noodzakelijke hervorming van de agrarische sector, de dalende bodem, het tekort aan woningen, de datarevolutie en het overspoelende toerisme – ze verdienen stuk voor stuk regie en verbinding, begrip en ontwerpkracht. Excellente resultaten kan je organiseren, ook in deze tijd. Je moet het alleen willen.

Vier rijksprojecten geanalyseerd

Voor dit essay zijn vier projecten geanalyseerd op hun succesfactoren. Het zijn het programma Ruimte voor de Rivier, station Rotterdam Centraal, Kustwerk Katwijk (onderdeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma) en de ondertunneling van de A2 in Maastricht. Het programma Ruimte voor de Rivier kende al een diepe en langjarige bedding in de organisaties van Rijkswaterstaat en departement, en kreeg vleugels door de urgentie van de bijna-ramp in Ochten (1995). Het Rotterdamse stationsproject hielp de stad de kanteling te maken van lelijk eendje naar ruige zwaan, waarbij het bovendien lukte om vanuit een duaal opdrachtgeverschap één station te maken. Kustwerk Katwijk begon als een gepolariseerd proces, maar leidde tot een enorme vondst: een parkeergarage in een zeekerend duin, met behoud van het lokaal zo gekoesterde zicht op zee. Bij de ondertunneling van de A2 in Maastricht werd de aanbesteding slim georganiseerd en opereerden projectbureau en consortium vanuit een familiegevoel, zonder cynisme of vooringenomenheid. Zonder uitzondering is in elk project een enorme 'bijvangst' gerealiseerd; denk aan de kleiwinning en natuurontwikkeling, maar ook nieuwe bruggen en woningbouw langs de grote rivieren, aan de 'tweede wederopbouw' van Rotterdam, aan de gestegen huizenprijzen 'aan de overkant' in Maastricht, en aan het vernieuwde recreatieve profiel van het dorp Katwijk. Dat 'meekoppelen' van sociaal-maatschappelijke opgaven is niet nieuw, kijk maar naar de Deltawerken, maar het feit dat dat niet meer louter vanuit de aansturing van de Rijksoverheid gebeurt, is dat wel. Het Rijk moet autonomie afstaan, en dat is vanuit de traditionele bovenpositie niet altijd makkelijk. De samenwerking tussen rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden, waterschappen,

adviesbureaus, aannemers en baggeraars en niet te vergeten de bewoners van de gebieden waar de opgave speelt: het is een afstemmingsoperatie met een impact en slagkracht die zijn weerga niet kent. De besluitvormingsprocessen van tegenwoordig zijn in feite 'meestromende nevengeulen' waarbij niet één gekanaliseerde rivier de dienst uitmaakt, maar vele stromen samen de meerwaarde en het draagvlak organiseren. Dat vergt moed, afstemming en het vertellen van één gezamenlijk verhaal.

Hieronder zijn vier projecten van nationaal belang geanalyseerd vanuit het proces van totstandkoming. Als bron voor de analyse zijn interviews afgenomen en zijn flankerende publicaties gebruikt (zie bronnenlijst).

Al deze vier projecten van nationaal belang hebben één ding gemeen: ze kwamen tot stand vanuit een project overstijgend, gemeenschappelijk geformuleerd doel. Een doel waarin de sectorale en departementale doelen in dialoog met lokale overheden, gebiedspartijen en marktpartijen werden geïntegreerd in het ontwerp en vervolgens georganiseerd in het planproces. Het zijn projecten die een maatstaf zijn geworden: door de manier waarop ze zijn georganiseerd en uitgevoerd, door de wijze waarop ze verschillende opgaven samenbundelen tot één monumentale ingreep, door het plezier en de tevredenheid waarmee betrokkenen op het project terugkijken, omdat het hogere doel verbonden was met hun eigen motivatie en houding in hun vak. Daar valt dus voor toekomstige projecten, beleid en programma's wat van te leren.

De acties en beslissingen in de vier projecten laten zich analyseren als terugkerende reeks van interventies en eigenschappen die de projecten, ondanks aanvankelijke strubbelingen of tussentijdse tegenvallers, boven zichzelf laten uitstijgen. Het is de reeks geheugen, urgentie, kader, projectdoel, creativiteit en nieuwe combinaties, eigenaarschap, werkcultuur, kwaliteitsborging, lokale identiteit, participatie en communicatie. De eigenschappen en interventies zijn in ieder project anders geladen, anders getimed en anders vormgegeven – maar vormen een terugkerende cadans van onmisbare factoren. Ze zijn in onderstaande casussen cursief gemaakt, zodat vergelijking mogelijk wordt.

Ruimte voor de Rivier: systeemdenken in rivier en landschap

Het rivierverbeteringsprogramma ‘Ruimte voor de Rivier’ is in 2015 voltooid en telt vierendertig projecten. Er is 2,2 miljard euro aan besteed, en het rivierengebied heeft een gedaanteverwisseling ondergaan. Het is in zijn omvang, tijdsduur, gekoppelde resultaten en kwaliteit van uitvoering een van de meest succesvolle rijksprojecten. Het succes heeft te maken met een reeks van factoren die wonderwel op elkaar aansloten en cruciaal te noemen zijn. De manier van denken was al in de jaren tachtig binnen Rijkswaterstaat en het departement verspreid en eigen gemaakt. Een voorhoede binnen Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer had in 1987 tegenover de staande praktijk van dijkversterking een radicale ontwerpomslag gezet: Plan Ooievaar (dat weer schatplichtig was aan het denkraam van Deltadienst-bioloog Henk Saeijs (1935-2016), die het begrip ecotechniek uitvond). Het zou mogelijk zijn om in plaats van dijken op te hogen, juist vanuit de breedte ruimte te geven aan het water. Dat kon door de opnamecapaciteit van rivieren vanuit hun natuurlijk systeem van meanderende zijarmen te versterken, in plaats van de dorpen en steden te verschanzen achter tankwallen met basaltbekleding. Het was een vernieuwende kijk op het samengaan van natuur, ontgrondingen, landbouw en rivierbeheer. Niet langer werden de natuurkrachten als vijand gezien die getemd moest worden, maar als fenomeen waarop kon worden meebewogen, met een interessanter (recreatief en in veel gevallen stedelijk) landschap als resultaat. De aanpak was, door de simultane aandacht voor ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen, een verademing voor de in de loopgraven verschanste belangenorganisaties en werd door Rijkswaterstaat serieus opgepakt, mede omdat minister Smit-Kroes een van de opstellers, Rijkswaterstater Dick de Bruin kende en waardeerde. Hoewel er bij toenmalig minister Kroes zeker belangstelling was, moest de regering bezuinigen, en bleven de bijbehorende budgetten uit. De teams van Rijkswaterstaat die de Deltadienst nog hadden meegemaakt, omarmden de nieuwe benadering, maar de directie was nog niet klaar voor een zo drastische cultuuromslag.

Er was dus **geheugen**, in aanpak en in mensen. Het doorsteken van de zomerdijk in het gebied de Blauwe Kamer bij Wageningen, dateert van 1992 – en is te beschouwen als het startproject van Ruimte voor de Rivier. Maar een nationale aanpak was het toen nog niet. De **urgentie** kwam, net als bij de Watersnoodramp in 1953, onverwacht maar doeltreffend. Door extreem hoge waterstanden in Rijn, Maas en Waal in januari 1993 en 1995 waren de



dijkbeheerders onzeker over de betrouwbaarheid van de dijken. En toen in 1995 een deel van de Waaldijk in Ochten verzakte, betekende dat de evacuatie van een kwart miljoen mensen. Er werd ineens zeer snel gehandeld om een groots programma met bijbehorende kwalitatieve, wettelijke en financiële borging van de grond te krijgen. In september 1995 ging het Deltaplan Grote Rivieren van start, geborgd in de Deltawet uit hetzelfde jaar. Aan de eerste projecten, zoals de Gamerensewaard bij Zaltbommel, met grote nieuwe meestromende geulen, werd dat jaar begonnen. Omdat de rijksoverheid in deze jaren had besloten de ontwerpfdelingen en kennispoten in eigen gelederen af te bouwen, betekende het Deltaplan Grote Rivieren een enorme impuls voor de verschillende pas opgerichte ontwerp bureaus en ecologie-adviesbureaus – bemand door professionals die veelal bij deze diensten vandaan kwamen, opnieuw het gelijk van Mazzucato. In 1996 volgde de Wet op de Waterkering en de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, in 1998 de Vierde Nota Waterhuishouding, waarin de voorkeur voor ruimtelijke, in plaats van technische (dijkverhogende) maatregelen werd uitgesproken. De Nota ging uit van het ‘ja mits’ principe: als er ruimte van de rivier afgaat, dan moeten er nevengeulen gegraven worden. In 2000 adviseerde de commissie Tielrooij over het gewenste Waterbeheer in de 21e eeuw. Kernpunt was, dat het water meer ruimte nodig had. Datzelfde jaar viel de beslissing om de polder Noordwaard en de Overdiepse polder als overstromgebieden in te richten, in 2001 gevolgd door de Planologische Kernbeslissing ‘Ruimte voor de Rivier’, een omvattend **kader** voor tientallen grootschalige ingrepen. De crux van de interpretatie van deze kernbeslissing, met absolute uitvoeringskracht voor tientallen geselecteerde projecten, was de dubbele doelstelling van beleid en uitvoering,

du van waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit, met één budget. Voor al deze projecten was een bestuurlijke tournee gemaakt langs lagere overheden, om afspraken te maken. Zo zijn ze met groen licht van de lagere overheden gestart. Er was een **leider** die niet op macht maar op resultaat stuurde in de ingewikkelde samenwerking tussen overheid en marktpartijen: Ingwer de Boer, programmadirecteur van 2006 tot 2013. Wat Loschacoff was voor de Deltawerken, was De Boer voor Ruimte voor de Rivier (zie kader Deltawerken). Vanuit de gedachte dat beleid en uitvoering bij elkaar horen, zorgde hij voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de directeur-generaal Waterbeleid, de directeur-generaal Uitvoering en hijzelf als programmadirecteur. ‘We werkten immers alle drie voor dezelfde minister.’

Voorafgaand aan de start van het programma was een **duidelijk projectdoel** geformuleerd, namelijk het organiseren van 40 centimeter waterstandsverlaging, aldus Roeland Hillen, programmadirecteur HWBP II. Hóe dat bereikt moest worden, lag open, waardoor in het denken over oplossingen **creativiteit en nieuwe combinaties** ontstonden. Bij het vinden van koppelkansen werden de LNC-waarden (landbouw, natuur en cultuur) gebruikt als checklist voor het realiseren van meerwaarde. Ingrepen die niet direct met dijkversterking te maken hadden, maar die wel op een slimme en efficiënte manier konden worden meegenomen, kregen een plek en hielpen het verhaal van het project ook maatschappelijk in te bedden. De Boer: ‘Je kunt dingen alleen maar succesvol doen als je ze multifunctioneel oppakt. Als je je vanaf het begin realiseert dat je ingrijpt in een gebied, een gebied met een **lokale identiteit**, belangen en kwaliteiten – in het besef dat ieder project uniek is, dan zorg je dat ieder project een

project van de omgeving wordt, van gemeente, waterschap, bewoners. Het gaat om **eigenaarschap**. Daarbij hoort ook dat de gedeputeerde of wethouder projecteigenaar is, en door de projectorganisatie wordt gevoed. Bij Ruimte voor de Rivier bestond die organisatie uit 70 fte – van projectbeheersing, kennisprofessionals tot omgevingsmanagement en dagelijkse ondersteuning van de projectteams.’ Bert Boerman, oud-wethouder van Kampen en sinds 2011 gedeputeerde van de provincie Overijssel: ‘Provincies, gemeenten en waterschappen kennen de specifieke regionale en lokale kwaliteiten en vraagstukken in een gebied. Zij konden lokaal maatwerk leveren in de samenwerking die binnen het programma Ruimte voor de Rivier was georganiseerd. Zo ontstond een samengaan van lokale kwaliteiten met de organisatiekracht en kennis van een nationale programma-organisatie. Deze combinatie bleek een belangrijke factor in het succesvol uitvoeren en afronden van het programma.’

Het feit dat plekken en objecten als **erfgoed** waren aangewezen, hielp dit verhaal en de doorontwikkeling van de erfgoedsites te vertellen. Voor de grote waterwerken zijn in een vroeg stadium van de planvoorbereiding cultuurhistorische waarden geïnventariseerd, is gezocht naar manieren om bijzondere plekken en objecten te integreren in de gebiedsplannen (zoals bijvoorbeeld de kazematten van de Grebbeliniedijk) en zijn ruimtelijke kwaliteitskaders voor ontwikkeling geformuleerd. Voor de rivieren Rijn, Waal en IJssel zijn Handreikingen Ruimtelijke kwaliteit opgesteld, waarin wordt beschreven wat voor de rivier in kwestie kenmerkend is en volgens welke ruimtelijke logica het rivierlandschap in elkaar zit. Vanaf 2005 werden alle projecten door een Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier getoetst, een moment dat **kwaliteitsborging** toevoegde aan de projecten. Een beslissende factor was de **participatie** met bewoners en gebruikers van het rivierengebied. Ingwer de Boer: ‘Als je aan de voorkant goed investeert, win je tijd en geld als het plan in de formeel juridische fase komt. In die fase krijgt de burger de kans om zijn eventuele bezwaren kenbaar te maken. En dan is het handig als burgers in ateliersessies hebben mee geschetst. Het resultaat was, dat geen van de Ruimte voor de Rivierprojecten ten principale is afgekeurd.’ De Boer onderschrijft de werking van de multilevel governance zoals Teisman hierboven schetst – en adviseert de directeur-generaal of secretaris-generaal vooral veel werkbezoeken af te leggen. ‘Dan zie je hoe een regio werkt, en dat daar mensen wonen met terechte wensen.’

Het gedachtengoed van het programma Ruimte voor de Rivier is verder gegaan in de opvolgende grote rijksprogramma’s, het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) I en II. Een aantal succesfactoren, zoals de PKB met de dubbeldoelstelling en het Kwaliteitsteam, is echter geschrapt. Het is dus lastiger, maar zeker niet ondoenlijk, om waterveiligheid te koppelen aan andere (ruimtelijke) maatschappelijke belangen, zoals te zien is aan Kustwerk Katwijk, uit het HWBP II programma, verderop in dit essay.

Afb. 3
Ruimte voor de Rivier de Waal bij Nijmegen.
Bron: Beeldbank RWS.

Rotterdam Centraal: het juiste zetje voor een nieuw stedelijk imago

Rotterdam Centraal is per hogesnelheidstrein vanuit het zuiden de poort van Nederland. De toename van reizigers (een verdrievoudiging tussen 2007 en 2025), de veel te krappe reizigerstunnel, de nieuwe status als hsl-station en de uitbreiding van het metronet met de Randstadrail betekenden dat het oude stationsgebouw uit 1957, icoon van de wederopbouw, moest sneuvelen. Eind jaren negentig hadden Rijk en stad hoge ambities om het HSL-station Rotterdam met een grote gebiedsontwikkeling allure te geven: het station en omgeving werden een nationaal sleutelproject. In 2001 presenteerde architect William Alsop in opdracht van de gemeente zijn zogenaamde champagneglazen-ontwerp. Het kende een tweede maaiveld en een gemengd programma in de champagneglas-vormige gebouwen, en bovenal een enorm projectbudget van 2 miljard euro. Een motie van de LPF zorgde voor het afblazen van dit ontwerp. Daarmee werd het plan-Alsop wat de bijna-overstroming in Ochten voor het programma Ruimte voor de Rivier was geweest; de **urgentie en trigger** om het anders te doen. Van de LPF-wethouder Marco Pastors vergde het vervolg een nieuwe houding: hij werd verantwoordelijk voor het station, terwijl de ‘toeters en bellen’ van het eerste ontwerp door zijn eigen partij waren getorpedeerd. Het stationsproject werd als een project van het oude stadsbestuur gezien; het nieuwe stadsbestuur vond het allemaal niet zo nodig. De crash van het ontwerp

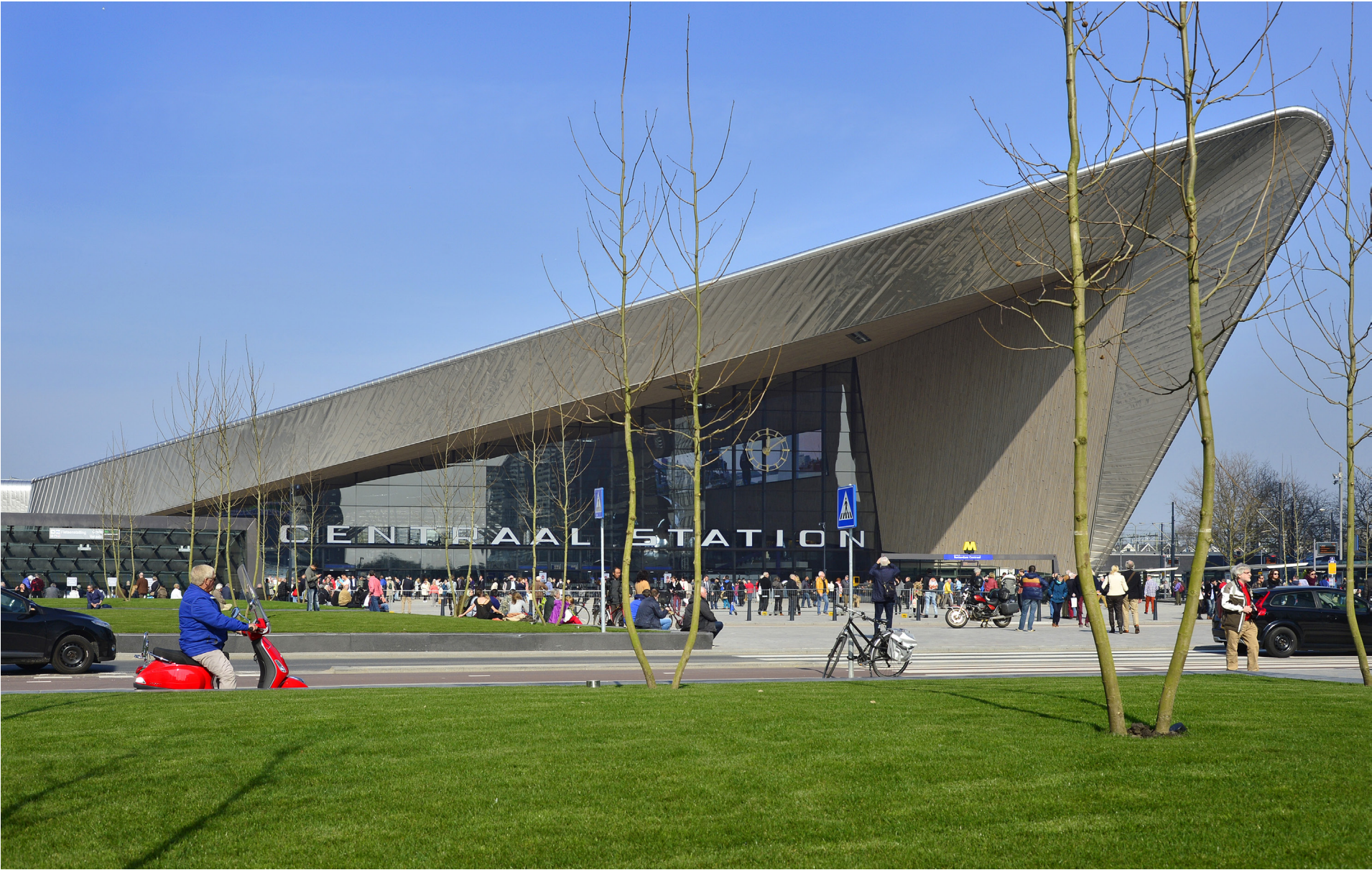
was dus vooral een politieke crash, gekoppeld aan de aardverschuiving in het Rotterdamse stadsbestuur – het was de tijd van de moord op Pim Fortuyn. Toen in 2004 de nieuwe prijsvraag – met een veel kleinere projectenvelop, geconcentreerd rond het station zelf - werd gewonnen door Team CS (Bentham Crowel architecten, Meyer en Van Schooten architecten en West8 urban design & landscape) herpakte Pastors zich en werd hij een actieve deelnemer aan de overleggen en pleitbezorger van het ontwerp. Het **geheugen** van dit project lag vooral bij Team CS, dat eerder betrokken was bij het ontwerp van meerdere grote stations en hun omgeving. Het nieuwe station werd in 2014 geopend, met een besparing van 50 miljoen euro ten opzichte van het projectbudget. De Rijksbijdrage vanuit het sleutelproject was daarbij cruciaal – voor de erkenning van de plek als economische hotspot (bij aanvang werd dat door velen niet zo gevoeld), mede door het rijksbudget is de stad Rotterdam in een nieuwe flow gekomen en als architectonisch hoogstandje heeft het station een enorme uitstraling aan het Rotterdamse vestigingsklimaat gegeven.

In de uitvoering werd het project gescheiden; de stedelijke voorhal met de gemeente als opdrachtgever binnen een traditionele aanbesteding, en de ov-terminal met Prorail als opdrachtgever binnen een designconstruct-opzet. Ieder met eigen adviseurs,

eigen aannemers en eigen budgetten. Dat ging aanvankelijk niet heel soepel; het overleg tussen Prorail en Verkeer en Waterstaat raakte gejuridificeerd en er ontstond wantrouwen. De **leider** en gangmaker was in dit project driekoppig: het sterke ontwerpteam samen met Eric van der Meer, projectmanager van ProRail en Freek Meijer, projectmanager van de gemeente, die samen een grote verbindende kracht en inzicht bezaten om de complexe overlegstructuur met Rijk, gemeente, de (verzelfstandigde!) NS en bijbehorende deelbudgetten in goede banen te leiden. Er was dus geen projectorganisatie ‘tussen’ gezet: stad en spoorwegen deden het samen, en het Rijk zorgde voor een brok financiering. Architect Jan Bentham: ‘We konden onze argumenten rechtstreeks overbrengen aan de mensen die de beslissingen namen. Dat is echt cruciaal geweest.’ Team CS gebruikte de internationale status van Rotterdam CS als een van de hoofdentrees van Nederland als argument om een ‘station met eigenschappen’ te maken in plaats van de gebruikelijke generieke, grijze internationale terminalstijl. Ook al was de uitvoering gescheiden, de gebruiker moest daar niets van kunnen zien. Het lukte om de stakeholders hiervan te overtuigen – waarmee ook ideëel **eigenaarschap** en een **duidelijk projectdoel- en verhaal** was geformuleerd. Door terug te grijpen, met kunst en architectonische motieven, op de symboolwaarde en schoonheid van het naoorlogse station als poort van het na de oorlog oprabbellende Rotterdam, kreeg dit verhaal **geheugen en richting**. Door daarnaast de verschillende partijen te bedienen in hun doelen (een pragmatische en goedkope sporenkap die tijdens de bouw de treinenlogistiek niet in de weg zat, een teruggeschoven entreehal waarbij de stedelijke structuur aan weerszijden geheeld kon worden) konden de stakeholders hun eigen belang en budget overzien – en ontstond **creativiteit** om ook in de budgetten combinaties te maken. Architect Jan Bentham: ‘Zo’n complex geheel moet zodanig in elkaar zitten dat de stakeholders onafhankelijk van elkaar kunnen besluiten en dat vooral op basis van hun eigen budget gaan doen.’

Een onafhankelijk Kwaliteitsteam, onder voorzitterschap van Rijksadviseur voor Infrastructuur Jan Brouwer zorgde ervoor dat er oplossingsruimte kwam als de partijen er niet uitkwamen. Architect Jan Bentham: ‘Zo’n team kan de ambtelijke organisatie toch min of meer dwingen om met die oplossing te komen. Als de architect dat zegt, is dat toch een stuk moeilijker. Dan is dat niet gedwongen. Er is geen regel dat je naar de architect moet luisteren. Dat klinkt als partijdig, dat is niet goed. Een onafhankelijk team is erg belangrijk daarin. Dat moet ook op zijn strepen staan.’ Telkens werd een jaar vooruitgekeken – wat lastig is voor bouwers - zodat, door helder **omgevingsmanagement en communicatie** de gevolgen in het drukke gebied duidelijk waren en oplevermomenten werden gevierd. De sleutel was, in de woorden van Eric van der Meer, projectmanager voor ProRail: ‘Geloof in het project, liefde voor Rotterdam Centraal en hoop dat we eruit zouden komen.’

Afb. 4
Station Rotterdam Centraal.
Foto: Riesjard Schropp



Kustwerk Katwijk: lokale mentaliteit als sleutel voor de oplossing

In de startfase van het project Kustwerk Katwijk, uitgevoerd van 2008 tot 2015, was de rol van het Rijk verre van positief. De opstelling van Rijkswaterstaat werd door de gemeente Katwijk en het Hoogheemraadschap van Rijnland als star, inflexibel en oordelend ervaren. Daar was een reden voor: het **kader**, het Hoogwaterbeschermingsprogramma, het grote waterveiligheidsprogramma dat het programma Ruimte voor de Rivier opvolgde, was onder minister Schultz van Haegen heel anders ingericht. Het mantra voor de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma is ‘sober en doelmatig’, er is geen dubbeldoelstelling van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit, geen PKB en er is geen bijkomende financiering voor andere aspecten dan de waterveiligheid en het netjes achterlaten van het project. Katwijk, een vissersdorp aan zee, gelegen bij de monding van de Oude Rijn was als zwakste plek van de Zuid-Hollandse kust een bijzonder geval. Het heeft een zeer oude geschiedenis die minstens teruggaat tot de Romeinen. De duinenrij achter het strand was te laag en te smal om als primaire kering te functioneren. Daarom lag de zeewering ter plaatse van het oude dorp niet op de kustlijn, maar dwars het dorp. Als gevolg van het tracé van deze zeewering, woonden drieduizend Katwijkers buitendijks. De bestaande kering viel, vanwege de ligging in het dorp, niet eenvoudig te verstevigen en kon bovendien het overstromingsgevaar voor de buitendijkse bebouwing niet wegnemen. De logische oplossing was om de kering naar de kustlijn te brengen, door de duinenrij op sterkte te brengen. Rijkswaterstaat stelde voor een zeer hoge zanddijk te maken, die het zicht op zee en de beleving van de branding – voor het oude dorp Katwijk de crux van het bestaan – voor altijd zou blokkeren.

Het **geheugen** van dit project lag bij Liesbeth Verhage, die vanaf 2009 namens het Hoogheemraadschap van Rijnland de omgevings- en projectmanager was van Kustwerk Katwijk; zij kan dus eveneens als de **leider** van het proces beschouwd worden. Verhage had in haar vorige baan bij Rijkswaterstaat gewerkt aan het formuleren van de projecteisen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en was dus doordrongen van de projectmatige en financiële kaders. Bij de start van haar werk voor het Hoogheemraadschap was er sprake van een tweeledig probleem. Het Hoogheemraadschap had geen oog had voor de zorgen van de Katwijkers. Verhage: ‘De organisatie was op dat moment een door ‘ingenieursdenken’ gedomineerde wereld, waarin relatiemanagement een onbekende tak van sport was. Maar vanuit hun historische en emotionele band met de zee met de zee ervoeren de Katwijkers grote weerstand tegen de hoge zanddijk.’ Het **geheugen** was dus ook het geheugen van de plek. De gemeente Katwijk had een sterke drive om de ‘muur van zand’ te voorkomen. Toen dit werd aangekaart bij HWBP, werd de vraag om meer budget, zoals verwacht, negatief beantwoord. Rijkswaterstaat erkende het probleem aanvankelijk niet, en in plaats van het bespreekbaar maken van andere oplossingsrichtingen, volhardde het Rijk in een volkomen afwijzende houding. Ruimtelijke kwaliteit kon niet, zoals bij het programma Ruimte voor de Rivier, als bindende voorwaarde worden gebruikt. Verhage: ‘Ook als je als Rijk niet wilt of kunt meebetalen aan een andere oplossing, is het wel mogelijk om in ieder geval te erkennen dat er een urgentie ligt om een andere denkrichting te verkennen.’ Het Hoogheemraadschap intussen was zeer ongemakkelijk in haar nieuwe rol binnen de HWBP-regels, waarbij er geen

hard toetsmoment door Rijkswaterstaat werd geëist, maar het proces was omgedraaid. De waterschappen moesten met hun gebiedspartners subsidie aanvragen bij Rijkswaterstaat. Maar er was, door angst voor het afstaan van autonomie en verschillende werkculturen, grote vrees om samen op te trekken als Hoogheemraadschap, gemeente, provincie en Rijkswaterstaat. Het was dus eerste noodzaak om elkaar als gebiedspartners te vinden, waarbij het Hoogheemraadschap de ingenieurshouding wist om te buigen in een procesgerichte houding, met een ontwerp dat vanuit risico’s aangestuurd zou worden. Verhage: ‘We kregen toestemming voor een cursus risicomanagement en begonnen gezamenlijk een nieuwe **werkcultuur** te ontwerpen. Daar zit de innovatie en duurzaamheid van Kustwerk Katwijk.’

Werkend binnen de nieuwe verstandhoudingen ontstonden **creativiteit** en **nieuwe combinaties**; een alternatief voor de hoge zanddijk. In nauwe **participatie met het dorp** werd besloten ter plaatse van het dorpscentrum een dijk in het duin te verstoppen. Zo konden de duinen even hoog blijven als daarvoor: rond de acht meter. Voorbij het centrum zijn ze tien tot elf meter hoog gemaakt. De verbouwing van de duinen werd in Katwijk aangegrepen om het parkeerprobleem op te lossen. Tegen de ingebouwde dijk kwam een vijfhonderd meter lange parkeergarage. Hij ligt op hetzelfde niveau als de strandboulevard en is onder een duinpakket weg gestopt. De kwaliteit van de openbare ruimte in het centrum en de bereikbaarheid van het strand zijn met deze voorziening aanmerkelijk verbeterd. Voor de bouw moesten de duinen even wijken. De nieuwe dijk is gemaakt van zand en afgedekt met stenen. De betonbak van de parkeergarage werd er aan de landzijde tegenaan gebouwd, waarna het geheel met een duinlandschap van honderdtwintig meter breed werd afgedekt. Het strand schoof een eind in zee, door het opsputten van zand met een sleepopperzuiger (zandsuppletie). De parkeergarage heeft 663 plaatsen, toeritten op de uiteinden en vijf uitgangen naar het strand voor voetgangers. De centrale strandentree is aan de strandboulevard herkenbaar doordat er een plein bij werd gemaakt. Aan de zijde van het strand ligt een tweede plein, dat zich leent voor evenementen. De kanteling kwam in 2012, toen Kustwerk Katwijk ineens een voorbeeldproject werd, met een integraal contract. Daar had de HWBP - organisatie nog geen toetsmomenten voor. Van lastposten werden de gebiedspartners docenten, omdat er een sociaal netwerk was gebouwd, verantwoordelijkheid was gedeeld en partijen autonomie hadden durven afstaan. Roeland Hillen, programmadirecteur HWBP 2 bij Rijkswaterstaat: ‘Katwijk, een project met een extra maatschappelijke meerwaarde, werd anders ontvangen door de omgeving, door de media en de Tweede Kamer. Het werd een project waar iedereen een vlag op zette, het succes heeft dan vele vaders. Dat geeft mij achteraf een dubbel gevoel, want de driver achter de uiteindelijke oplossing was niet het Rijk – noch financieel, noch in het proces. Dat de Tweede Kamer het dan toch zo presenteert, is de politieke werkelijkheid.’

Afb. 5
Kustwerk Katwijk.
Bron: Rob Poelenjee.

- **Programma:** HWBP.
- **Uitvoeringsperiode:** 2008-2015.
- **Opdrachtgever(s):**
- **De projectorganisatie (bestaande uit de gemeente Katwijk en het hoogheemraadschap van Rijnland) in samenwerking met RWS en Provincie Zuid-Holland.**
- **Betrokken waterschap:** Hoogheemraadschap van Rijnland.
- **Ontwerper(s):** RHDHV, openbare ruimte (inclusief entrees parkeergarage) door OKRA Landschapsarchitecten.
- **Aannemer/ consortium:** bouwcombinatie Ballast Nedam - Rohde Nielsen.
- **Afmeting versteviging:** 1500 meter, waarvan 1200 meter dijk-in-duin.
- **Gegevens parkeergarage:** 500 x 30 meter, 663 plaatsen.
- **Grondverzet:** 3 miljoen m³.
- **Projectkosten:** 59,5 miljoen (excl. btw) inclusief voorbereidingskosten, aanleg waterkering (dijk in duin), openbare ruimte, parkeergarage, kabels en leidingen, drainage, nadeelcompensatie en planschade.



A2 Maastricht: van doorsneden stad naar verbonden stad

In 2016 opende minister Schultz van Haegen de koning Willem-Alexander tunnel onder de snelweg A2, die vlak achter het station van Maastricht door de stad loopt. Deze tunnel bevat in werkelijkheid twee tunnels bovenop elkaar; de bovenste twee tunnelbuizen zijn voor het plaatselijk verkeer (N2) en de onderste tunnelbuizen bedienen het doorgaande verkeer (A2). Het project A2 is een geïntegreerd plan voor stad, snelweg en connectie met het buitengebied, dat in 2026 geheel voltooid zal zijn. Want boven op het tunneldak is de Groene Loper aangelegd, een groene boulevard van vijf kilometer lang, die voornamelijk voor voetgangers en fietsers is bedoeld. De **urgentie** en het **projectdoel** waren helder: sinds de aanleg in 1959, onder de fraaie naam stadstraverse, was de A2 uitgegroeid tot een ‘open riool’ door de stad, met geluid- fijnstof- en omgevingsoverlast. De stoplichten vormden een vervelende barrière in het doorgaande Europese autoverkeer. De naoorlogse wijk Wittevrouwenveld en het aan Maastricht gegroeide dorp Scharn hadden zwaar te lijden onder het stigma van de snelweg. Nu krijgt het gebied een nieuwe impuls, waarbij weer andere dingen mogelijk zijn dan in de historische binnenstad. De vastgoedwaarden zijn sterk gestegen. De Minister opende dus in 2016 niet alleen een tunnel, een internationale wegverbetering, maar ook een nieuw stadsdeel van Maastricht; dat van een achterkant een voorkant werd. Naast het opheffen van de enorme barrière tussen twee stadsdelen, verbindt de Groene Loper, die vijf kilometer lang is, ook de stad met het buitengebied aan de noord- en zuidzijde en ontsluit zo onder meer de landgoederenzone.

De tunnel zelf werd van 2011 tot 2014 gegraven en afgebouwd, maar het project begon uiteraard veel eerder. De basis is gelegd in de samenwerkingsovereenkomst tussen de publieke partijen van juni 2006. In 2009 opende Europees Commissaris van transport Antonio Tajani de ‘Groene Voorloper.’ Bij A2 Maastricht is het gelukt tot een integraal planconcept te komen en hieraan vast te houden door een krachtig en consistent stads- en provinciaal bestuur, visionairs bij het Rijk en een slagvaardige projectmanagementorganisatie. Het project ontving een enorme Rijksbijdrage vanuit de Crisis en Herstelwetregeling, en tevens 15 miljoen Europese subsidie in het kader van het Trans Europese Netwerk. Het bestuurlijk eigenaarschap en onderling vertrouwen bij Rijk, provincie en gemeente was er dus al vroeg, lang voordat er een schop de grond in ging.

Er valt te leren van de wijze van aanbesteden van het A2 project; met een Ambitiedocument met daarin dertien functionele topeisen is de aanbesteding



aangegaan, waardoor de markt zelf **creativiteit en nieuwe combinaties** heeft kunnen inbrengen. Centraal stond niet: wat moet er allemaal vastgelegd, centraal stond: wat zijn de doelen op de verschillende domeinen. Het uitgangspunt bij de aanbesteding was, dat de markt creatiever is dan de overheid. De taak van de overheid is het, de publieke waarden behoeden. Naast de (vroeg) timing van een aanbesteding met een Ambitiedocument werd ook een dialoogronde **tijdens** de aanbesteding ingebouwd. **Participatie** van bewoners kreeg zo heel concreet gestalte. Het publiek kon alle plannen op VO niveau bekijken, journalisten moesten consequent alle drie de plannen laten zien. Daarmee werd authentiek en transparant gehandeld, wat het vertrouwen in het verdere verloop van het proces deed groeien.

Onder de bezielende leiding van projectdirecteur Louis Prompers werd na de selectie van het consortium er gebouwd aan een **werkcultuur** waarin continuïteit, gezamenlijke afstemming en gezamenlijke communicatie kernbegrippen waren. Prompers: ‘Continuïteit aan de publieke kant (Rijk, gemeente, provincie) is de kern van het welslagen. Dat vergt naast een uitvoeringscontract met de aannemer ook een overeenkomst over de samenwerking. Elkaar op de hoogte houden van vraagstukken, vanuit de opgave, over de

sectoraliteit heen. Wij hadden als regio een visie, een **projectoverstijgend verhaal**, en deelden de verantwoordelijkheid, ook met het kleinere Meerssen. Dat vergt het durven afstaan van autonomie, van bovenliggend gedrag. De Omgevingsmanager van Rijkswaterstaat zat gelijkwaardig in het projectteam. Doordat we zo hecht en gefocust waren, konden we het eigenbelang van de onderaannemers pareren vanuit het projectoverstijgende doel. Conflicten zagen wij als een volgende stap naar een nog beter project, in plaats van als kritiek op het functioneren of de competentie van een van de betrokken partijen.’

Aanvankelijk ging de communicatie via twee communicatiebureaus, één vanuit het consortium en één vanuit de opdrachtgever. Er lekte veel tijd en energie weg, in het bepalen van de taken over en weer. Besloten werd om de twee bureaus samen te voegen tot **één communicatiekanaal**, waarna het project, in plaats van de taakverdeling, centraal kwam te staan. Ook in het buurtenplatform, het bedrijvenplatform en in de gemeenteraad trokken de partijen gezamenlijk op. Projectdirecteur Prompers liet zich regelmatig op de buurtplatforms zien, om te horen wat er speelde. Ieder jaar weer werden mijlpalen gevierd, onder meer in een wekelijks A2 journaal, waarvoor zendtijd werd gekocht op de lokale tv. Overlast werd uitgebreid aangekondigd,

sponsorruns georganiseerd in de tunnelbak, pioniersbloemen ingezaaid met scholen, een tribune werd gebouwd om de werkzaamheden te kunnen bekijken. Kortom, zowel de lastige als spectaculaire aspecten van het project werden uitvergroot zodat de mensen in de omgeving trots werden en bereid waren de overlast te nemen. Daarmee werd het **eigenaarschap** ook op de schaal van de wijk sterk vergroot. Prompers: ‘We hebben spreadsheetdenkers nodig, zeker, maar nog meer verhalendenkers: hoe maak je van een stakeholder een shareholder? Door hem verliefd te maken op het verhaal, met respect voor ieders belang.’

Voor de kwaliteitsborging werden Edzo Bindels van West8, de bedenker van de Groene Loper en de Maastrichtse architect Fred Humblé als supervisor aangesteld. Het Projectbureau A2 faciliteert tot op heden de stedenbouwkundige, bestemmingsplantechnische en welstandsbehandelingen. De kaders zijn helder – de Welstandscommissie formuleerde de kaders met het projectbureau samen. De hele keten is transparant. Als er één ding opvalt aan het bijna vijftien jaar durende project A2 Maastricht, dan is het het familiegevoel dat, ook nu de grote werkzaamheden van tunnel en Groene Loper zijn voltooid, nog altijd voelbaar is. Prompers: ‘De civielers hielden het niet droog op hun afscheidsfeestje.’

Afb. 6
De groene boulevard op het tunneldak in Maastricht.
Bron: SteenhuisMeurs.

1.

Vooronderzoek naar proces, projectteam, scope en koppelkansen

De vier projecten waarvan het Rijk de aanjager was, laten zien dat elk project een vaste reeks elementen en succesfactoren kent. Het is de reeks geheugen, urgentie, kader, projectdoel, creativiteit en nieuwe combinaties, eigenaarschap, werkcultuur, kwaliteitsborging, lokale identiteit, participatie en communicatie. De eigenschappen en acties zijn in ieder project anders geladen, anders getimed en anders vormgegeven – maar vormen een terugkerende cadans van onmisbare factoren. Om nieuwe projecten goed op te starten, in te bedden en uit te voeren helpt het om van tevoren de reeks te doorddenken: Wat is ons overstijgende projectdoel? Hoe stellen we het projectteam samen? Hoe zorgen we voor een optimale werkcultuur? Wie beschikt er over geheugen van plek of proces, en kan een rol vervullen? Is er een moment van urgentie, een kanteling die het laatste zetje nodig heeft? Hebben we de juiste kaders, ook voor de kwaliteitsborging? Snappen we de eigenheid en mentaliteit van het projectgebied? Durven we open te zijn over hinder en mijlpalen? Geld is bewust niet als factor opgenomen; geld is immers een voorwaardelijk middel, dat pas een machtsmiddel wordt wanneer er iets niet klopt in de projectsamenwerking en rolverdeling. Klopt die samenwerking wel, zo laten de projecten zien, dan wordt er niet zelden fors bespaard op de totale uitgaven. Aanbeveling 7 gaat kort in op de obstruerende werking van de bestaande rijksfondsen.

Het helpt natuurlijk om de vragen hierboven gestructureerd te beantwoorden. Zodat het project bij de allereerste stappen, bij de formulering van de opgave, bij de timing en gereedmaking van de uitvraag, al zo ver mogelijk doordacht is, zonder dat er een gesloten proces is ontworpen. Roeland Hillen adviseert een **vooronderzoek** (een due diligence) van de scope van de opgave en de mogelijke koppeling met andere belangen, voordat de opgaveformulering en de uitvraag naar buiten gaan. Hillen: ‘Ga daarin proactief te werk, wacht niet tot de gemeente aanklopt. Mijd opportunisme en panisch gezoek naar geld. Maak afwegingen in alle rust, goed kunnen verbinden is de kern, dan komen mooie dingen tot stand waar je met elkaar trots op kunt zijn.’

2.

Een centrale kennisplaats

Zorg voor en organiseer echte projectkennis en geheugen in het projectteam. Misschien moet de aandacht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor de ruimtelijke ordening niet naar fysieke projecten gaan, maar naar het aannemen van meer inhoudelijke overheidsambtenaren, zodat Omgevingskwaliteit in precisie en scherpste tot stand kan komen. Kennis geeft comfort, trots, inzicht en levert een inhoudelijke hefboom als dat nodig is. Geheugen en verinnerlijking van het gebied zijn daarbij cruciaal. Wanneer de civiele kennis, de financiële kennis, de ontwerp-kennis in één proces wordt samengebracht met de lokale kennis ontstaat een eindeloos potentieel. Van de Deltadienst tot Almere, van de ruilverkavelingen tot de waterstaat, steeds heeft het Rijk kennis centraal gesteld. Dat die kennis nu niet louter meer bij het Rijk wordt vergaard, doet daar niets aan af.

Breng die kennissoorten bij elkaar. Faciliteer vanuit het Rijk per project een kennis- en uitwisselingsplaats in de regio, bij organisaties die al bestaan of in het betreffende projectbureau. Schep op deze plek een open, uitdagende werkcultuur waarin geen enkel idee slecht is. Investeer tijd zodat de verschillende professionals, geflankeerd door hun organisaties, op hetzelfde informatieniveau beginnen. Dit vergt een kleine staf met een rijksambtenaar als organisator die over de sectorale en vakmatige grenzen heen durft te kijken. Bijv. een vanuit de toekomstige samenwerkingspartners gedelegeerde geograaf, ecooloog, planoloog, waterspecialist, cultuurhistoricus, landschapsarchitect, landbouweconoom, projectontwikkelaar en een burgerlid, zodat de participatieplicht uit de Omgevingswet ook op een bovengemeentelijk niveau serieus gestalte krijgt. Zorg dat het werk van de kennisplaatsen tot beslissingen leidt: installeer een Q team per project, dat adviseert aan een Stuurgroep van Raden en Staten en Kabinet. Zo’n Q team bestaat uit onafhankelijke denkers op dezelfde velden als de leden hierboven genoemd. Het criterium van elk voorstel of project waarover zij adviseren, moet zijn ‘werk met werk maken’ – want dit is het DNA van onze nationale traditie van grote werken.

Oefen. Gebruik de nieuwe wetgeving de verschuiving van de Rijksrol te verkennen. Durf zijpaden in te slaan, verplaats je in de werkelijkheid van de nieuwe Omgevingswet en alle open einden die daar onvermijdelijk in zullen opdoemen.

3.

Samenstelling projectteam en teamcoaching

Als er iets duidelijk is geworden uit de analyse van de succesvolle projecten, beleid en programma’s, dan is het dat een team met een familiegevoel en een gunfactor bergen kan verzetten. Het is makkelijk om hier schamper op te reageren, maar nog altijd wordt de sociale factor in dergelijke teams onderschat. Daarom is de aanbeveling om bij de samenstelling van het team zeer zorgvuldig te werk te gaan en als samenwerkende organisaties naast vakkennis te letten op het scheppen van een optimale werkcultuur. Zoals Louis Prompers zei: ‘Sluit naast een contract over de uitvoering van het werk ook een contract over de wijze van samenwerking.’

Wees je bewust van de verschillende rolopvattingen en mentaliteiten van de teamleden. Er zijn spreadsheetdenkers en verhalen-denkers, procesgerichten en resultaatgerichten. Rijkswaterstaat bijvoorbeeld is een sterke uitvoeringsorganisatie, gericht op meetbare, fysieke doelen en het naleven van duidelijke afspraken: de ingenieursmentaliteit. In het formeren van het projectteam is het van belang je bewust te zijn van deze vaak onuitgesproken ‘systeemreflexen’ – de ‘tech-fix’ houding maakt het vertrouwen hebben in nog onvermoede uitkomsten bijvoorbeeld lastig.

Beleidsprofessionals daarentegen staan vaak ver van de uitvoeringspraktijk en kennen soms een controle- en micromanagementreflex. De essentie bij het formeren van een team is de erkenning dat je als projectteam een tijdlang een systeem bent, een familie, met verschillende competenties en verantwoordelijkheden, maar samen op weg naar hetzelfde doel. En dat taakconflicten erbij horen, en niet dezelfde lading hebben als relatieconflicten. Je hoeft niet te verwachten dat je het meteen met elkaar eens bent over alles, maar je kunt allicht beginnen beter te begrijpen waarover je het niet eens bent. Als mensen dat doen in een sfeer van wederzijds respect, komen ze dicht bij elkaar.

Het advies is om aan de start van het project niet alleen te investeren in een vooronderzoek (aanbeveling 1 en 2) maar ook in een korte teamcoaching op het moment dat het team vaststaat. De standaard reactie op dit advies is al gauw: dat doen we al, netwerken bouwen, verantwoordelijkheid delen en autonomie afstaan. Maar dat is niet echt het geval. Liesbeth Verhage: ‘Treed buiten je kaders, kijk verder dan je eigen verantwoordelijkheid. Het echte verbindende werk vindt buiten de standaardprocessen plaats, op de vaste momenten wordt de essentie niet besproken.’ Creëer een cultuur van zelfvertrouwen om samen de best denkbare uitkomst te realiseren. Redeneer niet van probleem via angst naar reactie, maar vanuit verlangen via commitment naar actie. Veiligheid, betrouwbaarheid, zorgzaamheid in relaties en rollen en een werkcultuur zonder cynisme helpen hierbij enorm. De systeemgerichte benadering van ruimte voor de rivier is ook voor de kwaliteit van de teams een perfect instrument. Aan de start van grote trajecten zou het CRa hier een rol in kunnen spelen.

4.

Formuleer een duidelijke kernbetekenis achter het project

Het nut en de noodzaak van de grote projecten uit dit essay, met hun basis in beleid en programma’s, was onbetwist. Toch valt op dat ieder projecten op een eigen manier aansloot op een aantal tendensen die al leefden en waarvoor het project een beslissende zet kon maken. Het werkt sneller en efficiënter en vooral prettiger wanneer dat hogere doel wordt herkend en erkend. Vaak is het hogere doel niet het project zelf – maar een verlangen dat daaronder zit, en dat door het entameren van het project naar boven komt. Denk aan het intact laten van het dorps-DNA van Katwijk, het helpen kantelen van het beeld van Rotterdam, een veel rijker te gebruiken rivierengebied en het omkatten van een verkeersriool tot een groene boulevard in Maastricht. Het gaat telkens weer om het achterhalen van deze kernbetekenis, omdat het project zich dan hecht in de omgeving en er een enorm vliegwiel voor positieve communicatiemogelijkheden ontstaat.

5.

Communicatie met gebied en mensen

Organiseer echte participatie. Luister waar het kan, maar stel grenzen waar het moet. Help burgers bij het maken van afwegingen maar suggereer niet dat zij erover gaan. Dat is populisme. Inzet van placemaking, kunst en cultuur - het verbinden van mensen rond de identiteit en het DNA van een gebied, het delen van het verhaal is hier van eminent belang. Maak het lokale DNA van een gebied leidend bij transformatieprojecten, beleid en programma’s. Zoals Prompers stelde: er zijn spreadsheetenkers nodig, maar vooral verhalenendenkers. Die verhalen gaan niet alleen over fysieke kenmerken en interventies, maar ook over mentaliteit: hoe leven bewoners in hun biotoop, wat zijn voor hen essenties? Mensen hebben haarfijn door of het projectteam hun gebied echt kent en er echt voor gaat (Maastricht); toon je op hun bijeenkomsten. Investeer in schetsateliers met burgers, helemaal voor in het proces. Als je aan de voorkant goed investeert, win je tijd, geld en commitment in de formele juridische fase van bestemmingsplan en vergunningen. Aanvaard risico's en mogelijke neveneffecten, wees je er bewust van en communiceer ze.

6.

Regel kwaliteitskaders op het juiste operationele niveau

Maak ruimtelijke kwaliteit opnieuw tot taakstelling. Gebruik daarbij het DNA van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie, die de haar gestelde taken heel precies uitvoert. Kaders zijn efficiënt, voor de kwaliteitsborging en ook financieel, ze faciliteren het inhoudelijke gesprek over kwaliteit en voorkomen meten met verschillende maten en rolverwarring (Waddenfonds-subsidies). Instrumenten kunnen procedureel (Kwaliteitsteam) zijn, maar ook fysiek (gebiedspaspoorten, beeldkwaliteitskader). Zorg voor een waterdichte escalatieroute richting verantwoordelijke bestuurders.

7.

Systeemgerichte benadering: financieel

En dan het geld, dat voorwaardelijke middel, dat pas een machtsmiddel wordt wanneer er iets niet klopt in de projectsamenwerking en rolverdeling. De labeling van het geld per kolom zit een integrale kwaliteit van projecten, beleid en programma’s stelselmatig in de weg. Het bevordert sectoraliteit en straalt wantrouwen uit. Het systeem wordt met sectoraal gelabeld geld zo sterk als de zwakste schakel, en dat is een loei van een gemiste kans. Bouw het Infrastructuurfonds om tot een Omgevingsfonds. En verander het Gemeentefonds in een structuur waarin gemeenten verantwoordelijkheid kunnen nemen, in plaats van verkapte uitvoeringsinstanties van het Rijk zijn. Als het Rijk taken decentraliseert, dan hoort daar ook decentralisatie van de gelden bij. Financiering verdelen voor de uitvoering van publieke taken is niet gebaat bij een wedstrijdement, waarin je als lagere overheid of instituut kunt winnen of verliezen. Dit is funest voor het vertrouwen en de werkcultuur in de opgave. Dit is doorgeschoten verdienmodel-denken; de collega-overheid is geen marktpartij. Voorbij de abstracties van de processen gaat het, net als in een goede relatie, om mensen die op hetzelfde moment hetzelfde willen.

Essay ‘Het Rijk als rentmeester’

Literatuur

- Willem Bosma, Scheidend dijkgraaf Paul van Erkelens: ‘De visionaire overheid bestaat niet meer’, Leeuwarder Courant, 16 november 2019.
- Marc Frequin, ‘Bij leiderschap draait het om de persoon. Maar het is wel gedeeld leiderschap’, Column als buitengewoon adviseur met de opdracht een Agenda voor leiderschap voor de overheid te maken.
- Ulko Jonker, ‘Den Haag moet onthaasten anders blijft het fout gaan’, interview met oud-topambtenaar Roel Bekker, Financieel Dagblad, 20 december 2019.
- Jenny Kamstra, ‘Lessen van Rotterdam Centraal, Neerlands Diep. Academie voor publieke bouw- en infraprojecten’, 18 juni 2014 (website Neerlands Diep).
- Jan Willem van Kuilenburg, ‘Centraal Station Rotterdam, deel 1’, de Architect, 13 mei 2014 (website De Architect).
- Ariejan Korteweg, Interview Paul ’t Hart. ‘De angst moet uit de ambtenarentorens, waarschuwt bestuurskundige Paul ’t Hart’, Volkskrant 1 november 2019.
- Naomi O’Leary, ‘When will the Netherlands disappear? The low-lying country has centuries of experience managing water. Now climate change is threatening to flood it completely’, Politico, 17 december 2019.
- Cees van Lotringen, ‘Een ongeluk in slow motion. Toch is geluksgevoel nergens zo hoog als hier’, Interview met ING-econoom Marieke Blom, FondsNieuws (december 2019).
- M. Mazzucato, The Entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths (2013)
- Arjan Nijenhuis, twitterbericht 31 december 2019, ‘De kern van de NOVI is de balans tussen natuur en economie.’
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), ‘Nationale Omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid’, Advies aan mevr. Ollongren, Minister van Binnenlandse Zaken en Overheidsrelaties, 20 november 2018.
- Marinke Steenhuis en Paul Meurs, Voorbij de dijken. Hoe Nederland met het water werkt, Rotterdam (2017).
- Dirk Sijmons, Yttje Feddes e.a., Ruimte voor de Rivier. Veilig en mooi landschap, Wageningen (2019).
- Verkenning Deltares - Strategieën voor adaptatie aan hoge en versnelde zeespiegelstijging (2019).
- ‘Wat Nederland écht nodig heeft: meer tussenruimte’, Gesprek met Geert Teisman, op website: Overheid van Nu, Nieuwsbrief 43, 22 oktober 2019.
- Bart Zuidervaart en Jelle Brandsma, Interview met Reinier van Zutphen, ‘De overheid is een machine geworden’, Trouw, 31 oktober 2019.
- www.neerlandsdiep.nl/magazine/unieke-samenwerking-bij-a2-maastricht/
- www.neerlandsdiep.nl/wp-content/uploads/2018/07/Eindrapportage-Nd-Spiegel-A2-Maastricht_juni-2018.pdf
- www.ruimtevoorderivier.nl

Bronnen en interviews

- De interviews voor dit essay zijn gestart door Jelte Boeijenga en afgenomen in 2017. Omdat Jelte een andere baan accepteerde, is het onderzoek in 2019 vervolgd door Marinke Steenhuis. Zij nam de interviews voor Kustwerk Katwijk en de A2 Maastricht af, voerde enkele aanvullende gesprekken en schreef dit essay. Annet Kampinga hielp met het rubriceren van de interviews in lessen en faalfactoren.
- Interview met Jan Benthem, architect bij Benthem Crouwel, 2 juli 2018.
 - Interview met Ingwer de Boer, Programmadirecteur Ruimte voor de Rivier, 12 januari 2018.
 - Interview met Bert Boerman, gedeputeerde provincie Overijssel, oud-wethouder van de gemeente Kampen, 23 februari 2018.
 - Interview met Jan Brouwer, van Rijksadviseur voor Infrastructuur van 2004 tot 2008, 2 augustus 2018.
 - Interview met Roeland Hillen, Programmadirecteur HWBP II, 30 november 2017.
 - Interview met Tanja Klip, Dijkgraaf van Waterschap Vallei en Veluwe sinds 2013, 3 mei 2018.
 - Interview met Eric van der Meer, Projectmanager Rotterdam Centraal 2007-2014, 13 augustus 2018.
 - Interview met Louis Prompers (projectdirecteur A2), Herman van Steenwijk (provincie Limburg), Jos Geurts (projectmanager), Marco Luijten (civiel ingenieur, provincie Limburg), Raymond Vaassen (2002-2006), 9 juli 2019.
 - Interview met Dirk Sijmons, voorzitter Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier, 20 december 2017.
 - Interview met Liesbeth Verhage, Omgevingsmanager en projectmanager van Kustwerk Katwijk, namens het Hoogheemraadschap van Rijnland, 11 september 2019.
 - Interview met Ron Voskuilen, voormalig directeur Stadsontwikkeling Rotterdam, 28 november 2017.
 - Interview met Arnold van Vuuren, Projectdirecteur Nieuwe Hollandse Waterlinie van 2004 tot 2012, 28 november 2017.
 - Gesprek met Paul Gerretsen, agent bij de Vereniging Deltametropool, 29 oktober 2019.
 - Gesprek met dr Ron Hillebrand en Tim Zwanniken, secretaris en senior adviseur van de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur en rechtsvoorgangers, 11 december 2019.
 - Gesprek met Alex Vermeulen en Ruud Stevers, directeur en adviseur bij Neerlands Diep, 10 december 2019.

