



Eindevaluatie

Ruimte voor de Rivier

Sturen en ruimte geven

In opdracht van Rijkswaterstaat

14 februari 2018 | 55874

Berenschot

Eindevaluatie

Ruimte voor de Rivier

Sturen en ruimte geven

In opdracht van Rijkswaterstaat

Martine Olde Wolbers

Leonore Das

Jesse Wiltink

Fritjof Brave

14 februari 2018 | 55874

Management- samenvatting

Voorwoord

Beantwoording van de evaluatievragen
op grond van artikel 16 van de Regeling
Grote Projecten



Introductie

Op 19 december 2006 is met het unaniem instemmen van de Planologische Kernbeslissing - Ruimte voor de Rivier (deel 4), door zowel de Eerste als de Tweede Kamer, van start gegaan met het programma Ruimte voor de Rivier. Momenteel nadert het programma zijn afronding. De Tweede Kamer heeft daarom om de eindevaluatie Ruimte voor de Rivier verzocht. Op basis van deze eindevaluatie beslist de Tweede Kamer over het al dan niet opheffen van de grootprojectstatus van het programma Ruimte voor de Rivier.

Ter voorbereiding op de eindevaluatie zijn deelevaluaties uitgevoerd naar:

1. Doelbereik waterveiligheid.
2. Doelbereik ruimtelijke kwaliteit.
3. Bestuurlijke samenwerking.
4. Programmabeheersing.
5. Communicatiestrategie.

Tevens zijn er evaluaties uitgevoerd op themaniveau, naar Archeologie, Natuurrealisatie, Innovatie en Grond. Op basis van deze en eerdere evaluaties en andere documenten zoals de voortgangsrapportages is het totale programma geëvalueerd.

Bevindingen

De Regeling Grote Projecten stelt als eis aan de eindevaluatie dat een aantal evaluatievragen dient te worden beantwoord (artikel 16). Hierna volgen deze vragen met beantwoording.

- a. Informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt.

Ruimte voor de Rivier kende een dubbele doelstelling gericht op waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Deze dubbele doelstelling is in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier (2006) beschreven. Beide doelstellingen zijn verwezenlijkt.

Voor de waterveiligheid was het doel ervoor te zorgen dat deze uiterlijk in 2015 in overeenstemming is met de in 2001 vastgestelde maatgevende afvoer van 16.000 m³/s bij Lobith voor de Rijn en 3.800 m³/s bij Borgharen voor de Maas. Deltares voerde onafhankelijk en periodiek een pakkettoets uit om te bepalen of het maatregelenpakket van Ruimte voor de Rivier aan de doelstelling voor waterveiligheid voldeed. Uit de deelevaluatie waterveiligheid die onder andere is gebaseerd op de pakkettoetsen van Deltares blijkt dat deze doelstelling is gerealiseerd.

Het kabinet heeft in de PKB de selectie van rivierverruimende maatregelen mede laten bepalen door de bijdrage die rivierverruiming lokaal en/of regionaal kon leveren aan het behoud of de versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Er is een onafhankelijk kwaliteitsteam Ruimtelijke Kwaliteit (Q-team) opgericht dat als taak had te adviseren over de ruimtelijke kwaliteit in de maatregelen en te toetsen of de ruimtelijke kwaliteit verbeterde. Het Q-team heeft bij de oplevering van de projecten geconstateerd dat de ruimtelijke kwaliteit in de projectgebieden verbeterd is ten opzichte van de uitgangssituatie in 2007. De ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling is daarmee behaald.

b. Informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht.

Om uiterlijk in 2015 het vereiste veiligheidsniveau en de bijbehorende ruimtelijke kwaliteit te bereiken, heeft het kabinet een basispakket samengesteld dat is vastgelegd in de PKB Ruimte voor de Rivier (december 2006). Dit basispakket omvatte 39 maatregelen in de riviertakken Boven-Rijn/Waal, Benedenrivierengebied en het Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en Lek. Het betrof verschillende type maatregelen, zoals uiterwaardvergravingen, dijkerugleggingen, kribverlagingen, kadeverlagingen, dijkverbeteringen, verwijdering van obstakels, ontpoldering en de aanleg van hoogwatergeulen.

Uiteindelijk zijn 34 van de 39 maatregelen uitgevoerd, waarvan er één deels nog in uitvoering is. Dit betreft de maatregel IJsseldelta, deelmaatregel IJsseldelta Reevediep. Voor deze maatregel heeft een scope wijziging plaats gevonden, waardoor de waterstandsverlaging voor de deelmaatregel IJsseldelta Reevediep buiten de scope van Ruimte voor de Rivier is geplaatst. Vijf maatregelen uit de PKB zijn uiteindelijk niet uitgevoerd, omdat elders andere maatregelen uit de PKB zo uitgevoerd zijn dat zij een grotere waterstanddaling tot gevolg hadden. Hierdoor was uitvoering van de vijf resterende maatregelen niet noodzakelijk voor het bereiken van de waterveiligheidsdoelstelling.

c. Informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project.

De raming van de kosten van het programma Ruimte voor de Rivier bedroegen op de peildatum van 31 december 2017 (VGR 31) € 2.265,4 miljoen. Er was op dat moment voor € 2.174,0 miljoen aan verplichtingen aangegaan. Het beschikbare budget bedroeg € 2.300,9 miljoen.

Met een bandbreedte van plus of min 1,5% (€ 34,0 miljoen) is de hoogste raming € 2.299,4 miljoen en de laagste raming € 2.231,4 miljoen. De hoogste raming ligt daarmee met € 1,5 miljoen onder het beschikbare budget. Daarmee is het budget naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de resterende looptijd.

De aangegane verplichtingen voor de interne kosten bedroegen op 31 december 2017 € 144,2 miljoen. Het budget voor deze interne kosten is € 145,7 miljoen. De interne kosten zijn de kosten voor de instandhouding van de projectorganisatie.

d. Informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd.

Projectraming

De volgende tabel geeft de begin- en eindstanden van budget en raming voor Ruimte voor de Rivier weer.

	BASIS- RAPPORTAGE	PKB (VGR 7)	VGR 31
Peildatum	2002	2005	31-12-2017
Budget	1.987,0	2.219,0	2.300,9
Raming	-	2.219,0	2.265,4

Tabel 1. Begin- en eindstand budget en raming (x € 1 miljoen)¹

In de basisrapportage was nog geen raming gegeven, maar wel een budget beschikbaar gesteld van € 1.987,0 miljoen. Het budget is in de periode vanaf de basisrapportage tot en met de VGR 31 met 15,8% gestegen. Ten opzichte van de raming in de PKB is de raming op de peildatum van 31 december 2017 toegenomen van € 2.219,0 naar € 2.265,4 miljoen: een stijging van 2,1% ten opzichte van het oorspronkelijke budget in de PKB. Gezien het verwachte overschot is het budget in het tweede deel van 2017 neerwaarts aangepast. Daarmee komen de aanpassingen van het budget vanuit de basisrapportage voor ruim 90% voor rekening van indexeringen en voor het overige voor rekening van technische mutaties en wijzigingen.

¹ Budget en raming op peildatum 31-12-2017 bevatten geen apparaatskosten door een wijziging van de financiering van RWS in 2011. De genoemde bedragen uit 2002 en 2005 bevatten wel de apparaatskosten.

Projectplanning

De PKB ging uit van de realisatie van de mijlpaal Waterveiligheid voor alle maatregelen voor eind 2015, waarbij ook de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied verbeterd moest worden. Deze planning is voor het programma als geheel niet gehaald. Voor 25 van de 34 maatregelen is de planning wel gehaald, voor zes projecten is de mijlpaal Waterveiligheid in 2016 bereikt. Voor twee maatregelen is de mijlpaal Waterveiligheid in 2017 behaald. De waterveiligheidsdoelstelling behorende bij de laatste maatregel IJsseldelta Reevediep is buiten de scope van Ruimte voor de Rivier geplaatst.

- e. [Informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de \(financiële\) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd.](#)

Het programma Ruimte voor de Rivier paste de binnen Rijkswaterstaat (RWS) gangbare methodiek van risicomangement bij grote projecten toe. Deze methode houdt in dat de risico's worden gekwantificeerd en, inclusief beheersmaatregelen, toegewezen aan verantwoordelijken. Vervolgens vindt elk kwartaal actualisatie van het risicodossier plaats en wordt de hoogte van de risicoservering vastgesteld.

Door middel van realisatieovereenkomsten met de decentrale realisatoren (zoals waterschappen, provincies en gemeenten) werden afspraken over de verdeling van risico's tussen het programma en de projecten vastgelegd. Belangrijk onderdeel hiervan was de verdeling van de risico's in endogene en exogene risico's. De financiële gevolgen van exogene risico's werden bij het programma Ruimte voor de Rivier belegd (deze vielen onder de post 'programma onvoorzien'). De financiële gevolgen van endogene risico's kwamen voor rekening van de realisatoren (deze vielen onder de post 'project onvoorzien'). Voor die laatste risico's hebben decentrale realisatoren een 7,5% risicoservering ontvangen boven op de aanneemsom.

Zoals met de decentrale realisatoren realisatieovereenkomsten zijn gesloten, zijn voor de maatregelen die RWS zelf uitvoerde projectopdrachten afgesloten. In de projectopdrachten zijn ten aanzien van de risicoverdeling tussen het programma en de afzonderlijke maatregelen projectspecifieke afspraken vastgelegd. Deze afspraken zijn per maatregel bepaald en wijken af van de afspraken met decentrale realisatoren.

In de voortgangsrapportages werd verslag gedaan van (het verloop van) de risico's en de (mutaties in de) risicoserveringen die daarbij horen op programmaniveau. Gedurende het programma verschoven de risico's afhankelijk van de fase waarin het programma zich bevond. In de eerste voortgangsrapportages lag het accent op risico's die betrekking hadden op het verkrijgen van draagvlak, onduidelijkheden over maatregelen en de complexiteit van de te doorlopen processen. Later (rond 2007) betroffen de risico's onder andere de verwerving van het vastgoed en de bestemming van de grond. Gedurende de realisatiefase vroegen de meer praktische risico's aandacht zoals archeologische vondsten en explosievondsten, maar ook risico's met betrekking tot de markt (aanbesteding). Eind 2017 was er nog sprake van procesrisico's die tijd en geld vragen zoals enkele discussies met marktpartijen over claims. Het risico met betrekking tot de hydraulica (het niet halen van de waterveiligheidsdoelstelling) bestond vanaf de PKB tot en met het behalen van de laatste mijlpaal waterveiligheid (eind 2017).

Financiële gevolgen van risico's

Op de peildatum van 31 december 2017 bedroegen de kosten voor opgetreden programmarisico's € 319,5 miljoen. Enkele grote kostenposten betroffen exogene grondrisico's (€ 72,5 miljoen), aanvullende maatregelen zomerbedverlaging (€ 50,0 miljoen) en een schadeclaim van de gemeente Nijmegen (€ 48,5 miljoen).

Op de genoemde peildatum is er nog € 64,7 miljoen beschikbaar voor onvoorziene kosten. In totaal is er nog € 56,4 miljoen aan risico's berekend. Het budget voor onvoorziene kosten lijkt daarmee voldoende voor de berekende risico's.

- f. [Informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd.](#)

Bij de start van de planstudiefase (2006) is de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) opgericht. De PDR vormde een zelfstandige entiteit binnen de Rijkswaterstaatorganisatie, wat betekende dat ze een aparte directie en een eigen hoofdingenieur directeur hadden. De PDR bestond enerzijds uit een programmabureau dat optrad als toetsers, facilitator en programmaregisseur van het gehele programma. Anderzijds bestond de PDR uit een eenheid RWS-projecten, die verantwoordelijk was voor een deel van de uitvoering van de Ruimte voor de Rivier maatregelen. Daarnaast waren ook decentrale initiatiefnemers en realisatoren (met name waterschappen, twee provincies en enkele gemeenten) verantwoordelijk voor de planvorming en/of uitvoering van de aan hen toebedeelde Ruimte voor de Rivier maatregelen.

Vanaf de start van de programmaorganisatie in 2006 is er structureel invulling gegeven aan de beheersing van het programma. In verschillende fasen van het programma zijn beheersplannen opgesteld. Aan de voorkant zijn duidelijke afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden van realisatoren en programmadirectie. De programmabeheersing kenmerkte zich door een strakke sturing op mijlpalen, go/no go besluiten, beheersing en control binnen de projecten in combinatie met het faciliteren van de realisatoren door middel van kennis, capaciteit en (nieuwe) werkwijzen vanuit de PDR.

De verantwoording over scope, tijd, geld, risico's en de voortgang van de maatregelen en dus over het gehele programma vond (en vindt nog steeds) plaats door middel van voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer.

Vanaf 2015 is nadrukkelijk ingezet op de (personele) afbouw van het programma.

g. **Indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private cofinanciering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie.**

Binnen Ruimte voor de Rivier was er geen sprake van publiek-private samenwerking, private cofinanciering en exploitatie. Voor de contracteringsstrategie gold dat de PDR een programmabrede inkoopstrategie heeft opgesteld. Doel was om vroegtijdig de aandacht op het inkoopproces te vestigen en een professionaliseringslag op dit onderwerp te realiseren bij de decentrale realisatoren. Hiermee wilde de PDR meer zekerheid krijgen over de planning en kwaliteit van de uitvoering en zorgen voor een tijdige betrokkenheid van de markt. Uit de deelevaluatie van de programmabeheersing is gebleken dat dit in de praktijk goed heeft gewerkt. Decentrale realisatoren werden verplicht om vroegtijdig in het besluitvormingsproces keuzes te maken over de marktbenadering. Een uitvloeisel hiervan is het toepassen van UAV-GC contracten², waarbij de opdrachtnemer integraal verantwoordelijk is voor het ontwerp en de uitvoering.

- h. Een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten:
- Verschil in doelstellingen (a): de Basisrapportage Ruimte voor de Rivier (oktober 2002) beschrijft dat de opdracht is gegeven voor de planstudiefase van Ruimte voor de Rivier en dat deze planstudie ten doel heeft de wettelijk vereiste veiligheid tegen overstroming door de rivieren in de periode tot 2015 zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met de per 2001 geldende verhoogde maatgevende afvoeren. Ruimte voor de Rivier is gericht op het bereiken van deze doelstelling uit de basisrapportage en wijkt daar dus niet vanaf.
 - Verschil in activiteiten (b): de basisrapportage geeft geen beschrijving van de activiteiten die (zouden moeten) plaatsvinden in het programma Ruimte voor de Rivier. De basisrapportage beschrijft dat de activiteiten worden uitgewerkt in de planstudiefase. Dit is inderdaad gebeurd. Er is op dit punt dus geen verschil in uitgangspunten uit de basisrapportage en het programma Ruimte voor de Rivier.
 - Verschil in kosten (c) en verschil in projectraming en projectplanning (d): zie het eerder gegeven antwoord bij vraag d.
 - * *Onderdeel 'i' van de aanwijzingen ten behoeve van een eind-evaluatie volgens de Regeling Grote Projecten wordt in een aparte notitie behandeld.*

² UAV-GC staat voor Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen.

Inhoud

Managementsamenvatting	4	6. Evaluatie van de risicobeheersing.....	36		
1. Inleiding	12	6.1	Uitgangspunten risicomangement	37	
1.1	Aanleiding eindevaluatie.....	14	6.2	Verankering risicomangement in de praktijk.....	38
1.2	Doel van het onderzoek	14	6.3	Budget en realisatie voorziening financiële risico's	39
1.3	Onderzoeksaanpak.....	14	6.4	Calculatie verwachte financiële risico's	40
1.4	Samenhang evaluatie Zandmaas/Grensmaas.....	14	6.5	Analyse van de financiële effecten van de risico's	41
1.5	Leeswijzer	15	7. Evaluatie van de programmabeheersing en –organisatie	42	
2. Het programma Ruimte voor de Rivier.....	16	7.1	Programmaorganisatie	43	
2.1	Aanleiding Ruimte voor de Rivier	17	7.2	Sturing en verantwoording	45
2.2	Inhoudelijke beschrijving van het programma (maatregelen/activiteiten).....	17	7.3	Programmabeheersing	46
2.3	Verschillende fasen in het programma	18	8. Evaluatie van de contracteringsstrategie	48	
3. Evaluatie van de doelstellingen.....	20	8.1	Uitgangspunten contracteringsstrategie	50	
3.1	Maatschappelijk belang Ruimte voor de Rivier	22	8.2	Verankering contracteringsstrategie in de praktijk	50
3.2	Doelbereik waterveiligheid.....	22	9. Conclusies	52	
3.3	Doelbereik ruimtelijke kwaliteit.....	22	9.1	Inleiding.....	53
3.4	Beschouwing	23	9.2	Feitelijke conclusies: beantwoording vragen Regeling Grote Projecten	54
4. Evaluatie van de financiën	24	9.3	Rode draden programma Ruimte voor de Rivier.....	57	
4.1	Inleiding	26	Bijlagen		
4.2	Budget en raming	26	Bijlage 1. Overzicht maatregelen Ruimte voor de Rivier per riviertak	58	
4.3	Uitgaven en verplichtingen	28	Bijlage 2. Toelichting SNIP-systematiek.....	60	
4.4	Geraamde en werkelijke ontvangsten	28	Bijlage 3. Overzicht oordeel doelbereik ruimtelijke kwaliteit per maatregel.....	62	
5. Evaluatie van de planning	30	Bijlage 4. Overzicht oorspronkelijke planning versus gerealiseerde planning.....	64		
5.1	Inleiding.....	31	Bijlage 5. Literatuurlijst Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier.....	66	
5.2	PKB-fase	32			
5.3	Planstudiefase	32			
5.4	Realisatiefase	34			
5.5	Oplevering en finale kwijting	35			

Inleiding

Hoofdstuk 1

Uitleg over de aanleiding en context van de evaluatie van het programma Ruimte voor de Rivier en de onderzoeksaanpak

Foto: Johan de Boer



1.1 Aanleiding eindevaluatie

Het programma Ruimte voor de Rivier nadert zijn afronding. De Tweede Kamer heeft daarom om de eindevaluatie Ruimte voor de Rivier verzocht. Op basis van de eindevaluatie beslist de Tweede Kamer over het al dan niet opheffen van de grootprojectstatus van het programma Ruimte voor de Rivier.

1.2 Doel van het onderzoek

De eindevaluatie dient te voldoen aan de eisen die hiervoor gesteld worden in de Regeling Grote Projecten (RGP). Artikel 16 van deze regeling beschrijft negen vragen die beantwoord dienen te worden. Deze staan hierna opgenomen. Dit rapport gaat in op de punten a tot en met h. Punt i wordt apart verzorgd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Regeling grote projecten, artikel 16. Aanwijzingen voor de eindevaluatie

De eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd;
- e. informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd;
- g. (indien van toepassing) informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private cofinanciering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie;
- h. een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten;
- i. een plan van aanpak voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer na beëindiging van de grootprojectstatus, in ieder geval rondom het moment waarop de maatschappelijke doelen van het groot project worden geëvalueerd.

1.3 Onderzoeksaanpak

Ter voorbereiding op de formele eindevaluatie van het programma zijn enkele deelevaluaties uitgevoerd, te weten evaluaties naar:

1. Doelbereik waterveiligheid.
2. Doelbereik ruimtelijke kwaliteit.
3. Bestuurlijke samenwerking.
4. Programmabeheersing.
5. Communicatiestrategie.

Tevens zijn er evaluaties uitgevoerd op themaniveau, naar Archeologie, Natuurrealisatie, Innovatie en Grond. Op basis van deze en eerdere evaluaties en andere documenten zoals de voortgangsrapportages is het totale programma geëvalueerd.

1.4 Samenhang evaluatie Zandmaas/Grensmaas

Naast het programma Ruimte voor de Rivier loopt het programma Maaswerken. Waar Ruimte voor de Rivier zich richt op de waterveiligheid in de Rijntakken en het benedenstroomse gedeelte van de Maas, richt Maaswerken zich op de waterveiligheid in het bovenstroomse gedeelte van de Maas. De belangrijkste doelstelling van de Maaswerken is het verbeteren van de bescherming van de inwoners van Limburg en Noord-Brabant tegen hoogwater in de Maas. Beide programma's zijn complementair aan elkaar. De onderdelen Zandmaas en Grensmaas van het programma Maaswerken hebben de Groot Project Status. Voor deze onderdelen heeft een aparte eindevaluatie plaatsgevonden op basis waarvan de Tweede Kamer een besluit neemt over het al dan niet opheffen van de grootprojectstatus. Er heeft afstemming plaatsgevonden tussen de evaluatoren van beide programma's waardoor de rapportages in opzet vergelijkbaar zijn.

1.5 Leeswijzer

Het rapport volgt qua structuur grotendeels de vragen uit artikel 16 van de RGP. Hoofdstuk 2 beschrijft het programma Ruimte voor de Rivier en beantwoordt daarmee vraag b over de verrichte activiteiten. Hoofdstuk 3 gaat in op de mate waarin de oorspronkelijke doelstellingen van het programma zijn bereikt (vraag a). Hoofdstuk 4 behandelt de financiële aspecten en beantwoordt daarmee vraag c (kosten groot project) en een deel van vraag d (onderdeel realisatie oorspronkelijke projectraming). Hoofdstuk 5 gaat in op de planning (vraag d onderdeel realisatie projectplanning). Hoofdstuk 6 onderzoekt de vraag hoe risico's zijn onderkend en beheerst en beschrijft de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd (vraag e). Hoofdstuk 7 beschrijft de programmabeheersing en programmaorganisatie (vraag f) en hoofdstuk 8 behandelt tot slot de vraag over de contracteringsstrategie (vraag g). Het laatste hoofdstuk 9 geeft een korte (samenvattende) beantwoording van de vragen a tot en met h (zie ook managementsamenvatting) en beschrijft de rode draden van het programma.

Het programma Ruimte voor de Rivier

Hoofdstuk 2

Een toelichting op de aanleiding en de invulling van het programma Ruimte voor de Rivier en een beschrijving van de verschillende fasen die het programma kende



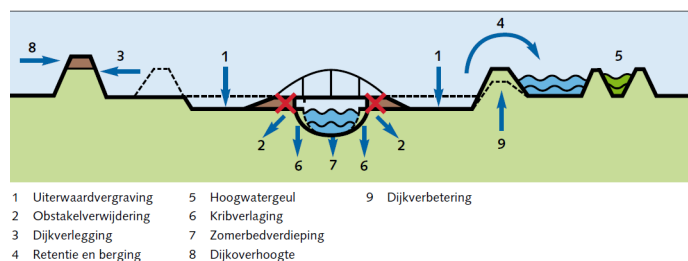
2.1 Aanleiding Ruimte voor de Rivier

De Nederlandse rivieren krijgen steeds meer water te verwerken. Het waterpeil stijgt omdat het steeds vaker en harder regent. Daarnaast daalt het land achter de dijken. In 1993 steeg het water tot verontrustende hoogte en in 1995 werd het gevaar van overstroming zelfs zo groot, dat uit veiligheidsoverwegingen besloten werd 250.000 mensen en een veestapel van één miljoen dieren te evacueren.

Voor de Nederlandse regering vormden deze bijna-rampen aanleiding te onderzoeken op welke wijze de miljoenen inwoners van het rivierengebied beter beschermd konden worden tegen overstromingen. Dit onderzoek leidde tot een nieuwe visie op waterbeheer: geef de rivier meer ruimte. Deze visie is uitgewerkt in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier, die eind december 2005 door het Kabinet is vastgesteld en waarmee zowel de Tweede Kamer (op 7 juli 2006) als de Eerste Kamer (op 19 december 2006) unaniem hebben ingestemd. De opdracht aan het programma Ruimte voor de Rivier was om eind 2015 het vereiste veiligheidsniveau langs de Rijntakken en het benedenstroomse deel van de Maas te realiseren conform de PKB. Dit moest gebeuren volgens de ten tijde van de vaststelling van de PKB geldende wettelijke waterveiligheidsnormen en bijdragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

2.2 Inhoudelijke beschrijving van het programma (maatregelen/activiteiten)

Om uiterlijk in 2015 het vereiste veiligheidsniveau te bereiken, heeft het kabinet een basispakket samengesteld dat is vastgelegd in de PKB Ruimte voor de Rivier (december 2006). Dit basispakket omvat 39 maatregelen in de riviertakken Boven-Rijn/Waal, Benedenrivierengebied en het Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en Lek en IJssel. Het betreft verschillende type maatregelen: uiterwaardvergravingen, dijkterugleggingen, kribverlagingen, kadeverlagingen, dijkverbeteringen, verwijdering van obstakels, ontpoldering en de aanleg van hoogwatergeulen (zie figuur 1).



Figuur 1. Type maatregelen Ruimte voor de Rivier.

Per maatregel is in de PKB aangegeven welke waterstanddaling bereikt moest worden. Samen met de veiligheidsdoelstelling is het behoud en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit sturend geweest voor de samenstelling van het basispakket. Het basispakket is opgenomen in bijlage 1.

Het kabinet heeft besloten tot een programmatische aanpak om flexibiliteit te behouden bij de uitvoering van de PKB. Er is ruimte gelaten voor andere maatregelen dan genoemd in het basispakket en voor nieuwe inzichten of technieken waarmee de doelstellingen beter bereikt konden worden of anderszins maatschappelijk meer gewenst waren. Er is tevens ruimte gelaten voor alternatieven, aanvullende maatregelen en nieuwe initiatieven.

Uiteindelijk zijn 34 van de 39 maatregelen uitgevoerd. Vijf maatregelen uit de PKB zijn niet uitgevoerd. De reden hiervoor was dat elders andere maatregelen uit de PKB zo uitgevoerd zijn dat zij een grotere waterstanddaling tot gevolg hadden. Hierdoor was uitvoering van de vijf resterende maatregelen niet noodzakelijk voor het bereiken van de waterveiligheidsdoelstelling.

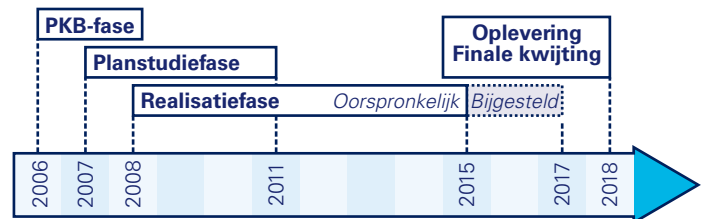
In de PKB Ruimte voor de Rivier is rekening gehouden met de uitvoering van het programma NURG (Nadere Uitwerking Rivierengebied). Het NURG programma bestaat uit enkele tientallen, veelal kleine projecten die een bijdrage leveren aan zowel de veiligheidsdoelstelling als aan natuurontwikkeling (één van de elementen van ruimtelijke kwaliteit) in het rivierengebied. Zeven NURG-projecten hebben een dermate groot waterstandverlagend effect dat er in de veiligheidsopgave van de PKB rekening mee is gehouden. Deze zijn geen onderdeel van het PKB-basispakket (met uitzondering van het NURG-project Extra Uiterwaardvergraving Millingerwaard, dat wel onderdeel uitmaakt van het PKB-basispakket). Realisatie van deze zeven NURG-projecten is noodzakelijk voor het behalen van de waterveiligheidsdoelstelling van Ruimte voor de Rivier.

Onder de naam 'Stroomlijn' wordt de spontaan opgekomen vegetatie in de uiterwaarden op gronden van derden aangepakt. Deze inhaalslag is een eenmalige activiteit om de verruwing in het rivierbed van alle grote rivieren terug te dringen en in overeenstemming te brengen met de geldende waterveiligheidsnormen, de nul situatie voor de PKB. Het uitvoeren van Stroomlijn, in samenhang met de Ruimte voor de Rivier-projecten en de NURG-projecten, is nodig voor het bereiken van de waterveiligheidsdoelstelling van Ruimte voor de Rivier.

2.3 Verschillende fasen in het programma

Met een looptijd van ruim vijftien jaar kende het programma Ruimte voor de Rivier verschillende fasen. Figuur 2 geeft deze schematisch weer.

Dubbeldoelstelling: Waterveiligheid en Ruimtelijke Kwaliteit



Opmerking: De realisatiefase is, na goedkeuring van de Tweede Kamer, verlengd. Dit wordt geïllustreerd door het met stippellijn omgeven gedeelte 'bijgesteld'.

Figuur 2. Verschillende fasen in het programma Ruimte voor de Rivier.

Fase van Planologische Kernbeslissing (PKB-fase)

Ruimte voor de Rivier startte in 2001 met het opstellen van een Planologische Kernbeslissing (PKB). In een periode van zes jaar is, in intensieve samenwerking tussen Rijk en regio, een maatregelenpakket (39 maatregelen) tot stand gekomen. Hiervoor werd de zogenaamde 'blokkendoos' ingezet. Met dit instrument konden op interactieve wijze pakketten van maatregelen worden samengesteld en doorgerekend voor een globaal beeld van de resulterende waterstanddaling en de kosten van de ingrepen. Op deze wijze zijn 600 mogelijke maatregelen getrechterd tot de 39 maatregelen die uiteindelijk opgenomen zijn in de PKB.

Planstudiefase

In de planstudiefase zijn de maatregelen uit de PKB verder uitgewerkt in dialoog met belanghebbende burgers, organisaties en bedrijven in de regio (SNIP 2a)³. De initiatiefnemers kregen de mogelijkheid om met een eigen ruimtelijke invulling te komen, mits dit binnen budget en planning paste en de vereiste waterstanddaling bereikt zou worden.

De minister sloot de planstudiefase voor de verschillende maatregelen af met een projectbeslissing (SNIP 3). De planstudiefase liep grofweg van 2006 tot 2011, alhoewel deze bij sommige maatregelen doorliep tot na 2011.

³ Ruimte voor de Rivier werkt volgens de SNIP-systematiek (Spelregels Natte Infrastructuurprojecten). Een toelichting op de SNIP-systematiek is te vinden in bijlage 2.

Realisatiefase

Vanaf 2012 kwamen er steeds meer maatregelen tot uitvoering. Een derde deel van de maatregelen van Ruimte voor de Rivier voerde Rijkswaterstaat zelf uit. De overige maatregelen werden uitgevoerd door waterschappen, gemeenten of provincies. In de realisatiefase werden eerst de benodigde realisatievoorbereidingen getroffen omtrent de vergunningen, aanbestedingsprocedures en de marktbenadering (SNIP 4), alvorens de werken werden aanbesteed en uitgevoerd (SNIP 5).

Oplevering en finale kwijting

Na het bereiken van de mijlpaal Waterveiligheid vindt de oplevering (SNIP 6) en finale kwijting plaats. Het doel is om eind 2018 de finale kwijting van alle maatregelen gerealiseerd te hebben.

Evaluatie van de doelstellingen

Hoofdstuk 3

Een beschrijving van het doelbereik
waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit



3.1 Maatschappelijk belang Ruimte voor de Rivier

Het maatschappelijk belang van Ruimte voor de Rivier is een betere bescherming van de bewoners van het rivierengebied tegen overstromingen. Daarnaast heeft het programma tot doel meer ruimtelijke kwaliteit te creëren. De keuze voor rivierverruimende maatregelen biedt kansen om de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied te verbeteren en aansluiting te vinden bij regionale en lokale ontwikkelingen. Het programma Ruimte voor de Rivier kent dan ook een dubbele doelstelling gericht op waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit.

3.2 Doelbereik waterveiligheid

Korte termijn

De kortetermijndoelstelling (met als in de PKB beoogde einddatum 2015) is het realiseren van het vereiste veiligheidsniveau in het rivierengebied in overeenstemming met een maatgevende Rijnafvoer van 16.000 m³/s bij Lobith en een maatgevende Maasafvoer van 3.800 m³/s bij Borgharen. Dit is vertaald naar het veilig verwerken van deze verhoogde maatgevende afvoeren zonder een stijging van de bijbehorende waterstanden: de rivierverruimende maatregelen moesten het verschil in waterstand compenseren tussen de toetspeilen van 2001 (voor 16.000 m³/s respectievelijk 3.800 m³/s) en die van 1996 (voor 15.000 m³/s respectievelijk 3.650 m³/s).

Deltares voerde periodiek een pakkettoets uit om te bepalen of het maatregelenpakket van Ruimte voor de Rivier aan de doelstellingen (geen stijging van de waterstanden) voldeed. Uit de deelevaluatie waterveiligheid⁴ die onder andere is gebaseerd op de pakkettoetsen van Deltares⁵ blijkt dat deze doelstelling is gerealiseerd, met uitzondering van enkele lokale afwijkingen. Deze lokale afwijkingen zijn ofwel dusdanig klein dat partijen in de planfase hebben besloten de afwijkingen te accepteren ofwel er was voldoende overhoogte van de dijk aanwezig of er is gekozen voor aanvullende dijkversterking.

Lange termijn

In de PKB is een langetermijndoelstelling (2100) opgenomen, waarbij ruimtelijke ontwikkelingen en de maatregelen voor de korte termijn geen belemmering mogen zijn voor aanvullende maatregelen om hogere maatgevende afvoeren (18.000 m³/s voor de Rijn en 4.600 m³/s voor de Maas) te kunnen accommoderen. Het kabinet heeft bij de totstandkoming van de PKB de maatregelen voor de korte termijn laten toetsen aan een visie op de gewenste maatregelen op lange termijn. Het pakket aan kortetermijnmaatregelen is met andere woorden zodanig samengesteld dat altijd wordt bijgedragen aan langetermijndoelstellingen.

NURG

Bij afronding van de zeven randvoorwaardelijke NURG-projecten wordt de gestelde waterveiligheidsdoelstelling bereikt. Voor vijf NURG-projecten is dit reeds het geval. Een project en enkele deelprojecten resteren (zie ook paragraaf 5.4). Programma NURG behoort niet tot de scope van het Programma Ruimte voor de Rivier.

Stroomlijn

De Inhaalslag Stroomlijn heeft eind 2016 voldaan aan haar minimale veiligheidsopgave: op dat moment was 64% van de ruwe vegetatie verwijderd. Eind 2017 was 68% van de ruwe vegetatie verwijderd.⁶ Stroomlijn valt buiten de scope van het Programma Ruimte voor de Rivier.

3.3 Doelbereik ruimtelijke kwaliteit

Uitgangspunten ruimtelijke kwaliteit in de PKB

De Ruimte voor de Rivier-maatregelen dienden, behalve het borgen van de waterveiligheid, een bijdrage te leveren aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het kabinet heeft in de PKB de selectie van rivierverruimende maatregelen mede laten bepalen door de bijdrage die rivierverruiming lokaal en/of regionaal kon leveren aan het behoud of de versterking van de ruimtelijke kwaliteit.

4 Evaluatie PKB Ruimte voor de Rivier, achtergronddocument deel veiligheid, Blueland Consultancy, 2018.

5 Pakkettoets P2017-II, Bovenrivieren, Deltares, 2017; Pakkettoets P2016-II Benedenrivieren, Deltares, 2016.

6 Voortgangsrapportage 31, programma Ruimte voor de Rivier, 31 december 2017.

In de PKB is een aantal richtlijnen opgenomen voor ruimtelijke kwaliteit:

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

Tevens is in de PKB opgenomen dat betrokken partijen de concrete invulling van de ruimtelijke kwaliteit op maatregel-niveau bepalen. De afweging van alternatieven werd daarbij gebaseerd op inhoudelijke, procesmatige en financiële aspecten.

Doelbereik ruimtelijke kwaliteit

Er is een onafhankelijk kwaliteitsteam Ruimtelijk Kwaliteit (Q-team) opgericht dat als taak had de PDR te adviseren over de ruimtelijke kwaliteit in de maatregelen. Het Q-team gaf gevraagd en ongevraagd advies in de planstudiefase, bezocht de projecten en had een adviserende rol bij het projectbesluit. In de realisatiefase beoordeelde het Q-team of de afgesproken ruimtelijke kwaliteit ook feitelijk werd opgeleverd. Op basis van dit advies nam de PDR hierover een standpunt in, in de Adviesnota Oplevering van de maatregelen. Bijlage 3 geeft een overzicht van de oordelen van het Q-team per maatregel.

Het Q-team had in de meeste gevallen grote waardering voor de inzet en werkwijze van de projectteams: de projecten zijn goed uitgevoerd. Bij de ruimtelijke projecten (dijkverleggingen, ontpolderingen, hoogwatergeulen, uiterwaardvergravingen) was het oordeel dat de ruimtelijke kwaliteit in het gebied meestal sterk verbeterd was. Voor de meer technische projecten zoals de dijkverbeteringen en de kribverlagingen is de ruimtelijke kwaliteit doorgaans verbeterd, soms in geringe mate. Dit is inherent aan het type maatregel waarbij weinig kansen zijn voor het toevoegen van andere gebruiksfuncties.⁷ Bij de oplevering van de projecten is geconstateerd dat de ruimtelijke kwaliteit in de projectgebieden verbeterd is ten opzichte van de uitgangssituatie in 2007. De ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling van het programma is daarmee behaald.

3.4 Beschouwing

De waarde van een dubbele doelstelling

Gebleken is dat het werken met een dubbele doelstelling op meerdere terreinen effectief was. Enerzijds werden meerdere maatschappelijke doelen bediend en anderzijds werkte de dubbele doelstelling als een middel om op bestuurlijk niveau flexibiliteit in het programma te bouwen. Het toevoegen van de doelstelling van ruimtelijke kwaliteit aan de waterveiligheidsdoelstelling droeg bij aan de mogelijkheden om bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende maatregelen te creëren en te borgen. Hiermee is ook de realisatie van de waterveiligheidsdoelstelling vergemakkelijkt.⁸

Focus op oorspronkelijke opdracht

Ruimte voor de Rivier was een langlopend programma. Gedurende de looptijd zijn er veel nieuwe ontwikkelingen geweest. Zo zijn er nieuwe inzichten met betrekking tot de stabiliteit van dijken, gelden er sinds 1 januari 2017 nieuwe waterveiligheidsnormen en zijn er nieuwe klimaatscenario's gekomen. De strategie van Ruimte voor de Rivier was om te blijven focussen op de oorspronkelijke opdracht en kaders. Nieuwe opgaven zijn in andere of nieuwe programma's zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma en Deltaprogramma belegd.

⁷ Oogst Ruimtelijke Kwaliteit, PDR, 2018.

⁸ Tussenevaluatie Ruimte voor de Rivier, Berenschot, 2011.

Evaluatie van de financiën

Hoofdstuk 4

De stand van zaken met betrekking tot 'budget en raming', 'de uitgaven en de verplichtingen' en 'de geraamde en werkelijke ontvangsten' geeft tezamen inzicht in de financiën van het programma
Ruimte voor de Rivier



4.1 Inleiding

In oktober 2002 berichtte de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Kamer door middel van de zogenaamde basisrapportage dat er voor Ruimte voor de Rivier op de begroting van Verkeer en Waterstaat in totaal een budget van € 1.987,0 miljoen (prijsspeil 2002) was gereserveerd.⁹ Daarnaast zou het ministerie van LNV bijdragen aan Ruimte voor de Rivier via de inzet van Ecologische Hoofdstructuur (EHS) middelen voor verwerving en inrichting van nieuwe natte natuur in het plangebied. De bijdrage van LNV is opgenomen in het PKB-budget en bedroeg in totaal € 200 miljoen gedurende de looptijd van het project.

De begin- en eindstanden met betrekking tot de uitgaven zijn samengevat in tabel 2.

	BASIS- RAPPORTAGE	PKB (VGR 7)	VGR 31
Peildatum	2002	2005	31-12-2017
Budget	1.987,0	2.219,0	2.300,9
Raming	-	2.219,0	2.265,4
Betaald	0	110,9	2.118,0
Verplichtingen	0	119,0	2.174,0

Tabel 2. Begin- en eindstand uitgaven (x € 1 miljoen).

In de volgende paragrafen worden de verschillende onderdelen nader toegelicht. Daarbij wordt de stand van zaken met betrekking tot budget en raming beschreven (paragraaf 4.2), de uitgaven en de verplichtingen (paragraaf 4.3) en de geraamde en werkelijke ontvangsten (paragraaf 4.4).

4.2 Budget en raming

Bij de start van het programma was het budget € 1.987 miljoen. Na de PKB is het budget opnieuw vastgesteld en vormde dit de basis voor de raming. Het budget (en dus de raming) is in de PKB-fase opgezet volgens de Project-Ramingen-Infrastructuur-systematiek (PRI). Dat heeft geleid tot een budget van € 2.219 miljoen (prijsspeil 2005), met een bandbreedte van 37%.

Tabel 3 geeft een kort overzicht van de ontwikkeling van het budget en de raming vanaf de basisrapportage. Tijdens de uitvoering van het programma is het budget verschillende malen aangepast, hetzij door aanpassingen aan het prijspeil (IBOI-systematiek), hetzij door andere wijzigingen, zoals aanpassingen van de scope. Dit verklaart het verschil tussen het budget ten tijde van de PKB en Voortgangsrapportage 31.

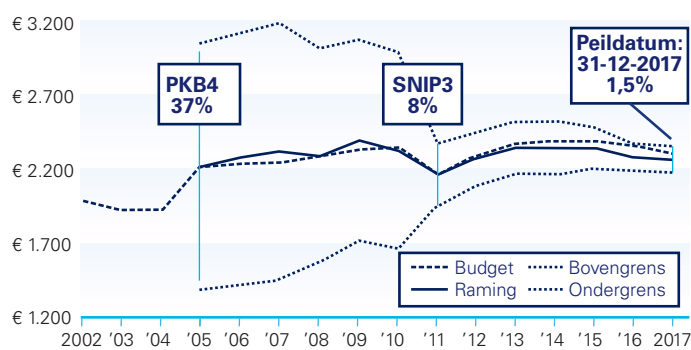
UITGAVEN	BASIS- RAPPORTAGE	PKB (VGR 7)	VGR 31
Peildatum	2002	2005	31-12- 2017
Budget	1.987,0	2.219,0	2.300,9
Raming	-	2.219,0	2.265,4
Vrije ruimte	-	0,0	35,5
Raming bandbreedte	-	37%	1,5%

Tabel 3. Verloop budget en raming (x € 1 miljoen).

Budget vanaf basisraming met 16% toegenomen, waarvan meer dan 90% door indexering

Het budget is vanaf 2002 toegenomen van € 1.987,0 tot € 2.300,9 miljoen (peildatum 31 december 2017). Het verloop van de toename met € 313,9 miljoen is grafisch weergegeven in figuur 3. In 2011 is het budget aangepast en zijn de interne programmakosten (apparaatskosten, € 109,9 miljoen) uit het budget en raming overgeheveld naar het Deltafonds (DF 01.01.03 en DF 05.01.02). De reden hiervan is dat de RWS-organisatie op dat moment een wijziging onderging, waardoor ook de financiering van de programma's werd gewijzigd. Het budget voor deze interne kosten (apparaatsbudget) is € 145,7 miljoen (peildatum 31 december 2017, VGR 31). Door de overheveling van de interne kosten naar het Deltafonds zijn in 2011 budget en raming naar beneden bijgesteld. Daarna steeg het budget weer, onder andere door uitbreiding van de scope van het project IJsseldelta fase 1 en prijsontwikkelingen. Eind 2017 is een kleine neerwaartse knik waar te nemen in het budget: er is toen € 77,6 miljoen teruggestort vanuit het programmabudget naar het Deltafonds in verband met een verwacht overschot.

⁹ Bedrag zoals genoemd in: Voortgang rivierdijkversterkingen, brief aan de Tweede Kamer, TK 18106-121, Den Haag, 2012.



Figuur 3. Verloop budget en raming tot en met 31 december 2017 (inclusief bandbreedte).

De aanpassingen van het budget vanuit de basisraming komen voor ongeveer 93% voor rekening van indexeringen (€ 291,4 miljoen) en voor het overige voor rekening van technische mutaties (€ 140,3 miljoen) en wijzigingen (- € 40,1 miljoen). Tevens is in de tweede helft van 2017 een bedrag van € 77,6 miljoen toegevoegd aan de vrije investeringsruimte van het Deltafonds. Dit verloop is samengevat in tabel 4.

BUDGET IN €	
Basisrapportage	1.987,0
Technische mutaties	139,9
Prijsindexeringen (IBOI)	105,6
PKB-budget (VGR 7)	2.232,4
Technische mutaties	0,4
Wijzigingen	- 40,1
Prijsindexeringen (IBOI)	185,8
Teruggave aan Deltafonds	- 77,6
Budget VGR 31	2.300,9

Tabel 4. Verloop budget (x € 1 miljoen).

Bandbreedte raming conform afspraken SNIP

Ruimte voor de Rivier gebruikt de SNIP-systematiek (Spelregels Natte Infrastructuurprojecten). Deze systematiek is beschreven in bijlage 2. Binnen SNIP zijn afspraken gemaakt voor de toegestane bandbreedte van de raming per fase. Het programma is binnen deze bandbreedtes gebleven.

De berekende onzekerheidsmarge is gedaald van 37% in 2006 naar 1,5 % per december 2017. De resterende bandbreedte in de raming bedraagt daarmee plus of min € 34,0 miljoen. De bovengrens van de raming bedraagt € 2.299,4 miljoen en ligt iets onder het beschikbaar budget van € 2.300,9 miljoen. De ondergrens van de raming bedraagt € 2.231,4 miljoen.

Raming conform PRI-systematiek

De raming voor Ruimte voor de Rivier is gebaseerd op de PRI-systematiek. Per maatregel zijn de kosten berekend, waarbij zo veel mogelijk gebruik is gemaakt van onderbouwde en programma specifieke kengetallen. Waar nodig zijn aanvullende studies uitgevoerd om een goede raming te kunnen maken. Ruimtelijke kwaliteit maakte deel uit van de scope van de maatregelen en was daarmee integraal onderdeel van de projectramingen. Er is voor gekozen om zowel bij de projectramingen als op programmaniveau een risico-opslag te hanteren.

De raming was voldoende realistisch met als resultaat dat er niet om extra budget gevraagd hoefde te worden. Een andere factor die zorgde dat het programma binnen budget bleef was het aanbestedingsresultaat van € 227,3 miljoen¹⁰.

¹⁰ Voortgangsrapportage 31, programma Ruimte voor de Rivier, 31 december 2017.

4.3 Uitgaven en verplichtingen

De uitgaven en verplichtingen geven aan in welke mate de budgetten en ramingen reeds gerealiseerd zijn. In de inleiding is aangegeven dat van de totale raming van € 2.265,4 miljoen tot en met 31 december 2017 er € 2.174,0 miljoen is vastgelegd in reële verplichtingen, waarvan € 2.118,0 miljoen is betaald.

De mate van zekerheid van de opgegeven verplichtingen is als volgt:

- Voor de verplichtingen gold gedurende het programma dat op het moment dat een marktpartij was uitgenodigd om in te schrijven, de verplichting feitelijk al werd aangegaan (alleen de marktpartij en het bedrag waren dan nog onbekend) en dus meegeteld werd in de opgave.
- In de eindfase van het programma werden de aangegane verplichtingen beïnvloed door de financiële afrekening van projecten die finaal gekwijt waren. Op dat moment vloeiden de resultaten terug naar het programmaniveau en werd het verplichtingenniveau hierop aangepast.

Met een bandbreedte van plus of min 1,5% (€ 34,0 miljoen) is de hoogste raming € 2.299,4 miljoen en de laagste raming € 2.231,4 miljoen. Het huidige verplichtingenniveau mag binnen de bandbreedte van de raming liggen en ligt hier zelfs nog onder.

4.4 Geraamde en werkelijke ontvangsten

Meer ontvangsten dan de oorspronkelijke opdracht van € 100 miljoen (prijspeil 2005)

Aan het begin van de PKB heeft het kabinet een verschil laten bestaan van circa € 100 miljoen (prijspeil 2005) tussen raming en het beschikbare budget. Verwachting was dat dit verschil weggenomen kon worden door benutting van Europese subsidies en projectgebonden opbrengsten. Het ontvangstenbudget bedroeg eind 2017 € 140,2 miljoen (VGR31). Het ontvangstenbudget heeft betrekking op de verwachte totale ontvangsten van het programma. In tabel 5 is het overzicht van alle gebudgetteerde en gerealiseerde ontvangsten weergegeven. Het verschil tussen realisatie en budget wordt bepaald door de projectgebonden ontvangsten. Het is de verwachting dat al deze gebudgetteerde projectgebonden ontvangsten worden gerealiseerd bij afrekening van de maatregelen.

	PKB		VGR 31
	VGR 7	Budget en raming	Gerealiseerde ontvangsten
Vastgoed	-	55,1	55,8
EU-subsidies	PM	6,5	6,1
Projectgebonden ontvangsten	PM	69,8	9,9
Agentschap bijdrage 2007	-	8,8	8,8
Totaal	100,0	140,2	80,6

Tabel 5. Ontvangsten (x € 1 miljoen).

De EU-subsidies en projectgebonden ontvangsten bedragen in budget en raming in totaal € 76,3 (respectievelijk € 6,5 plus € 69,8) miljoen euro in plaats van de € 100 miljoen waar in de PKB van werd uitgegaan. Feitelijk is het ontvangstenbudget ten opzichte van de oorspronkelijke verwachting ten tijde van de PKB lager. In tabel 5 is namelijk niet gecorrigeerd voor het verschil in prijspeil tussen 2017 en 2005.

Naast de EU-subsidies en projectgebonden ontvangsten blijkt vastgoed een grote inkomstenbron te zijn. Door hogere prijzen én meer verkoop dan verwacht, leidt dit tot een (geraamd) bedrag van € 55,1 miljoen voor de vastgoedontvangsten. Een kanttekening hierbij is dat er ook meer vastgoeduitgaven zijn gemaakt dan verwacht.

Evaluatie van de planning

Hoofdstuk 5

Een beschrijving van de planning van het
programma Ruimte voor de Rivier en de mate
van realisatie



5.1 Inleiding

Het programma Ruimte voor de Rivier kende vier fasen: de fase waarin de Planologische Kernbeslissing (PKB) tot stand is gekomen, de planstudiefase (tot en met de projectbeslissing SNIP 3), de realisatiefase (tot en met SNIP 5) en de oplevering en finale kwijting (SNIP 6). Bijlage 4 geeft per maatregel een overzicht van de oorspronkelijke planning versus de gerealiseerde planning. Tabel 6 laat de verwachte planning en werkelijke totstandkoming voor het programma als geheel zien.

FASE	VERWACHT (PKB)	WERKELIJK	SNIP
Totstandkoming PKB	2001-2005	2001-2006	
Planstudiefase	2006-2011	2007-2011	SNIP 2a tot en met SNIP 3
Realisatiefase	2012-2015	2012- 2015/ 2016	SNIP 4 en SNIP 5
Oplevering en finale kwijting	-	2015/2016- 2018	SNIP 6

Tabel 6. Verloop planning programma Ruimte voor de Rivier.

De analyse van de planning in dit hoofdstuk is opgezet conform de mijlpalen van de SNIP.

5.2 PKB-fase

Opstellen PKB duurde ruim een jaar langer dan gepland

Tabel 7 toont de planning voor de PKB-fase zoals vermeld in de basisrapportage en de gerealiseerde planning. De PKB-fase is in vier delen opgeknipt met na iedere deelfase een besluit.

	PKB1 VASTSTELLING ONTWERPPLAN	PKB2 VERWERKING ADVIES	PKB3 BEPALEN KABINETSBELEID	PKB4 PLAN NAAR TK EN GOEDKEURING
Planning in basisrapportage	Maart 2004	September 2004	Januari 2005	September 2005
Gerealiseerd	April 2005	December 2005	December 2005	December 2006
Geplande doorlooptijd (mnd.)	38	6	4	8
Gerealiseerde doorloop	51	8	0	12
Uitloop	13	2	-4	4

Tabel 7. Voortgang PKB.¹¹

Ruimte voor de Rivier startte in 2001 met het opstellen van een PKB. De basisrapportage ging uit van afronding van de PKB-fase in 2005. Uiteindelijk is de officiële inwerkingtreding van de PKB Ruimte voor de Rivier vijftien maanden later (26 januari 2007) gerealiseerd dan oorspronkelijk in de basisrapportage gepland stond. Dit is veroorzaakt door de extra tijd die nodig was¹²:

- Om de benodigde basisinformatie te verzamelen om te komen van zeshonderd tot 39 maatregelen, noodzakelijk voor de Milieu Effect Rapportage (MER).
- Om financiële dekking te vinden voor het voorkeursalternatief (basispakket).
- Voor de parlementaire behandeling.

De planstudiefase en vervolgens de realisatiefase konden daarentegen sneller verlopen dan verwacht, doordat de maatregelen konden rekenen op draagvlak en omdat de maatregelen inhoudelijk goed doordacht waren. Overigens voelde men destijds wel dat als gevolg van de langere doorlooptijd van de PKB de einddatum 2015 voor het project onder druk kwam te staan¹³.

5.3 Planstudiefase

De doelstelling van de planstudiefase was het maken van een *variantkeuzebeslissing* (SNIP 2a) en een *projectbeslissing* (SNIP 3) per maatregel. Bij de variantkeuze werd de afweging tussen verschillende alternatieven/varianten gemaakt, het voorkeursalternatief (VKA) getoetst en een beslissing genomen over het uit te werken voorkeursalternatief. In de fase daarna werd het voorkeursalternatief verder uitgewerkt tot een projectontwerp en werd de projectbeslissing door de staatssecretaris genomen. Hierna konden de bevoegde gezagen in de regio het projectbesluit nemen.

Na de PKB-fase waren de maatregelen geordend rondom vijf gebieden¹⁴. Het management van de PDR was echter ingericht rondom de riviertakken en de maatregelen daarbinnen. Voor de analyse is daarom de latere inrichting en managementlijn van de PDR gehanteerd.

Tabel 8 toont de aansluiting tussen de besluiten na de PKB4 en de riviertakken. De concrete maatregelen zijn in bijlage 1 opgenomen. De nummers van de maatregelen in de tabel verwijzen naar deze bijlage. Alle besluiten vanuit de PKB4 zijn daarmee in de analyse meegenomen.

¹¹ Zie hiervoor ook bijlage 2.

¹² Uit: Procevaluatie totstandkoming PKB RVR, Berenschot, 3 juli 2007.

¹³ Eindrapportage PKB-fase Ruimte voor de Rivier, maart 2007.

¹⁴ Dit waren: KAN-gebied (Knooppunt Arnhem-Nijmegen), Waal (vanaf Nijmegen tot Gorinchem), Benedenrivierengebied, Neder-Rijn/Lek en de IJssel.

RIVIERTAK	GEBIED PKB4-BESLUIT	MAATREGELN (ZIE BIJLAGE 1)
Boven-Rijn/Waal	KAN gebied	1 t/m 5
	Waal (vanaf Nijmegen tot Gorinchem)	6
Benedenrivieren-gebied	Benedenrivieren-gebied	7 t/m 15
Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en Lek	KAN gebied	16, 17, 24
	Nederrijn en Lek	18 t/m 23, 25, 26
IJssel	IJssel	27 t/m 34

Tabel 8. Samenhang riviertakmanagement en PKB4-indeling.

Het tempo van alle maatregelen verschilde, waardoor na de PKB-fase het verloop van de planstudiefase en de realisatiefase voor het gehele programma uiteenliep. Een tempoverschil vormde voor het uitvoeren van de maatregelen geen beletsel. Dit vormde juist een voordeel aangezien men zo kon leren van elkaar.

Tabel 9 laat de mate zien waarin de geraamde en de gerealiseerde planning binnen de riviertakken overeenkomen.

MAATREGELN PER RIVIERTAK	GEMIDDELDE GERAAMDE PLANNING	GEREALISEERDE PLANNING
Boven-Rijn/Waal	2007 – 2009/2010	2006 – 2010/2011
Benedenrivieren-gebied	2007/2009 – 2009/2011	2006/2010 – 2011/2012
Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en Lek	2006/2007 – 2007/2011	2006/2008 – 2006/2012
IJssel	2007/2008 – 2009/2012	2006/2010 – 2008/2012
Gemiddelde	2007 - 2011	2006 - 2012

Tabel 9. Raming en realisatie planning SNIP 2a en SNIP 3.

Boven-Rijn/Waal: bij de maatregelen voor de Boven-Rijn en de Waal is de besluitvorming inzake de SNIP 3 voor de maatregel bij Lent drie jaar uitgelopen. Voor de overige maatregelen zijn de projectbeslissingen een jaar na de geraamde planning genomen.

Benedenrivierengebied: Met uitzondering van twee maatregelen zijn alle besluiten in het Benedenrivierengebied die eind 2011 gepland waren ook daadwerkelijk rond die tijd genomen. De laatste twee maatregelen (dijkverbetering Oude Maas/Hoeksche Waard en Oude Maas/Voorne-Putten) hebben met een vertraging van twee jaar de SNIP 3-mijlpaal gehaald.

Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en Lek: voor alle uiterwaardvergravingen zijn de SNIP 3-besluiten twee jaar later genomen dan gepland, dit leidde echter niet tot een vertraging van de doorlooptijd. De maatregelen werden zelfs sneller doorlopen dan gepland. Ook de SNIP 3-besluiten voor de dijkverbeteringen in deze riviertak namen meer tijd in beslag. Dit leidde voor twee maatregelen tot een opleving na 2015.

IJssel: het behalen van de SNIP 3-mijlpaal voor de maatregelen in deze riviertak liep sterk uiteen. De projectbeslissing voor de dijkverlegging Cortenoever is drie jaar later dan gepland genomen, evenals de projectbeslissing voor de uiterwaardvergraving bij de Keizers-, Stobber- en Olsterwaarden. De projectbeslissing van de dijkverlegging Voorsterklei is conform planning genomen. Gemiddeld zijn de besluiten enkele jaren later genomen dan gepland.

Medio 2013 is de laatste SNIP 3-mijlpaal bereikt voor de maatregel Dijkverbetering Oude Maas/Voorne-Putten. De SNIP 3-mijlpaal voor het programma in zijn geheel is daarmee drie jaar vertraagd ten opzichte van de oorspronkelijke planning.

Het uitlopen van de planstudiefasen heeft onder andere de volgende oorzaken:

- Juridisch-wettelijke vertragingen. Dit betreft de besluitvorming van lokale en provinciale overheden. De vertraging in de besluitvorming in gemeenten heeft betrekking op de wijziging van bestemmingsplannen.
- Juridische vertragingen hadden betrekking op onteigeningsprocedures, met als gevolg dat gronden niet tijdig beschikbaar waren, en bezwaren op gunningsbesluiten.

5.4 Realisatiefase

Het programma heeft na de SNIP 3-besluiten weten te versnellen.

In de realisatiefase werden de SNIP 4- en SNIP 5-beslissing genomen. De SNIP 4-fase leidde tot de *voorbereidingsbeslissing*. In deze fase werd het projectbesluit (Wbr-vergunning, waterkeringsplan, bestemmingsplan en/of rijksprojectenbesluit) genomen. De SNIP 5-fase mondde uit in de *uitvoeringsbeslissing*. In deze fase werd de “go” voor de start van de fysieke uitvoering/“schop in de grond” gegeven.

Doelstelling waterveiligheid in 2015 bereikt voor driekwart van de maatregelen

De PKB ging uit van de realisatie van de mijlpaal Waterveiligheid voor alle maatregelen voor eind 2015. Deze doelstelling voor het programma als geheel is niet gehaald.

Voor 25 van de 34 maatregelen is deze doelstelling wel gehaald. Voor zes maatregelen gebeurde dit in 2016 en voor twee maatregelen is de mijlpaal Waterveiligheid in 2017 behaald. De waterveiligheidsdoelstelling behorende bij de laatste maatregel IJsseldelta Reevediep is buiten de scope van Ruimte voor de Rivier geplaatst en bereikt naar verwachting de mijlpaal Waterveiligheid in 2022.

NURG

Voor het behalen van de waterveiligheidsdoelstelling is Ruimte voor de Rivier afhankelijk van de realisatie van zeven NURG-projecten (NURG valt buiten de scope van Ruimte voor de Rivier). Vijf NURG-projecten en enkele deelprojecten zijn reeds afgerond, te weten:

- Extra uiterwaardvergraving Millingerwaard.
- Uiterwaardvergraving Renkumse Benedenwaard, Wageningen benedenwaard en veerstoep Lexkesveer.
- Uiterwaardvergraving Bemmelse waarden.
- Natuurontwikkelingsproject Noordwaard.
- Uiterwaardvergraving Welsumerwaarden en Fortmonder waarden.
- Enkele deelprojecten van de uiterwaardvergraving Rijnwaardense uiterwaarden.

Het volgende project en enkele deelmaatregelen resteren:

- Uiterwaardvergraving Afferdensche- en Deestsche waarden: oplevering is voorzien in 2019.
- Enkele deelmaatregelen van Uiterwaardvergraving Rijnwaardense uiterwaarden (waaronder Kribverlaging Pannerdensch Kanaal als alternatief voor Oevergeul Bovenrijn)¹⁵.

¹⁵ Voortgangsrapportage 31, programma Ruimte voor de Rivier, 31 december 2017.

Strakke sturing op tijd

Zoals gezegd is in de realisatiefase een inhaalslag gemaakt. De PDR stuurde strak op het halen van de planning en dacht altijd een paar stappen vooruit. Zo kwamen potentiële risico's snel in beeld en kon daarnaar gehandeld worden. Ook leidde dit tot 'parallel werken': gedurende de ene fase van het project werden de voorbereidingen voor de volgende fase al getroffen. Deze voorbereidingen hadden bijvoorbeeld te maken met het opstellen van contracten en het vooruitdenken in planologische werkzaamheden in de planfase. Bovendien startte de PDR in voorkomende gevallen al de werkzaamheden voor een volgende fase, ondanks het feit dat procedures nog niet waren afgerond, bijvoorbeeld het gunnen van werk op basis van een vastgesteld bestemmingsplan in plaats van op basis van een onherroepelijk plan. Dit alles onder voorwaarde van een gedegen risicoafweging.

Ondanks de versnelling voor het programma als geheel hebben sommige maatregelen met vertragingen te maken gehad in de realisatiefase. Oorzaken hiervoor waren onder andere:

- Vertragingen in het werk door verschil in inzicht tussen realisator (opdrachtgever) en opdrachtnemer in de wijze waarop het werk uitgevoerd diende te worden. Dit leidde er soms toe dat het werk stil kwam te liggen.
- Vertragingen als gevolg van beperkingen in de momenten dat gewerkt kon worden, bijvoorbeeld als gevolg van het vogelbroedseizoen of door hoogwater.

5.5 Oplevering en finale kwijting

De SNIP 6-fase leidt tot de opleveringsbeslissing.

Zeker in deze laatste fase, ná het behalen van de waterveiligheidsdoelstelling, bestaat het risico dat de uiteindelijke finale kwijting van de resterende maatregelen langer op zich laat wachten, vanwege details van de afronding, eventuele laatste geschillen en afnemende urgentie. De programmaorganisatie wil dit voorkomen en houdt daarom de druk op de planning door per maatregel, na het behalen van de mijlpaal Waterveiligheid, te sturen op de volgende twee mijlpalen:

- *Mijlpaal Oplevering*: deze bestaat naast de beoordeling op het behalen van de waterveiligheidsdoelstelling uit de beoordeling op de doelstelling van de ruimtelijke kwaliteit van de maatregel en de overdracht van het gerealiseerde aan de beheerders.
- *Mijlpaal Finale Kwijting*: dit is de mijlpaal waarin de realisator van de maatregel aan alle (administratieve) verplichtingen inzake de maatregel heeft voldaan.

Per 31 december 2017 is de mijlpaal Oplevering bij dertig maatregelen en enkele deelmaatregelen bereikt¹⁶. De PDR rapporteert niet specifiek op de mijlpalen Finale Kwijting, omdat de finale kwijting uiteindelijk voor het programma als geheel genomen zal worden.

¹⁶ Voortgangsrapportage 31, programma Ruimte voor de Rivier, 31 december 2017.

Evaluatie van de risicobeheersing

Hoofdstuk 6

Een beschrijving van het risicomanagement, de werking in de praktijk en een overzicht en analyse van de financiële gevolgen van de risico's



6.1 Uitgangspunten risicomanagement

Het programma Ruimte voor de Rivier paste de binnen Rijkswaterstaat gangbare methodiek van risicomanagement bij grote projecten toe. Doel van het risicomanagement binnen Ruimte voor de Rivier was het hebben van een systematiek en systematisch kader om¹⁷:

- Als programma 'in control' te kunnen zijn.
- De risico's in voldoende mate te kunnen beheersen.
- De speerpunten te kunnen bepalen.
- Inzicht te krijgen in de ontwikkeling/uitputting van de post onvoorzien.

¹⁷ Beheersplan 2015, Ruimte voor de Rivier, 2015.

Risicomangers op zowel programma- als projectniveau

Binnen het programma zijn gedurende de uitvoering enkele risicomangers aangesteld. De projectteams die verantwoordelijk waren voor de realisatie van de afzonderlijke maatregelen, waren opgezet conform het IPM-model van Rijkswaterstaat. Dat betekent dat in principe in ieder project naast een projectmanager, een omgevingsmanager, een technisch manager en een contractmanager ook een manager projectbeheersing aanwezig was. Het onderdeel risicomanagement viel onder de verantwoordelijkheid van de manager projectbeheersing. Ook beschikte bijna ieder project over een eigen risicomanager die onder andere het risicodossier opzette en actueel hield.

Risicodossier

Het programma Ruimte voor de Rivier gebruikte een digitaal systeem voor de vastlegging van de risico's, inclusief beheersmaatregelen, kwantificering en de toewijzing van beheersmaatregelen aan verantwoordelijken. De opzet van het risicodossier, wat betreft ongewenste gebeurtenis, oorzaak, gevolgen, beheersmaatregelen en dergelijke, was conform de gangbare werkwijze zoals die ook bij andere grote projecten wordt toegepast.

Risicoreservering

Het risicodossier werd gebruikt als basis voor het bepalen van de hoogte van de risicoreservering. Aansluitend aan de actualisatie van het risicodossier per kwartaal, werd ook de risicoreservering vier keer per jaar vastgesteld. In de voortgangsrapportages werd verslag gedaan van (het verloop van) de risico's en de (mutaties in de) risicoreserveringen die daarbij horen.

Afspraken risicoverdeling met decentrale realisatoren

Door middel van realisatieovereenkomsten (ROK's) met de decentrale realisatoren (zoals waterschappen, de Dienst Landelijk Gebied, provincies en gemeenten) zijn afspraken vastgelegd over de verdeling van risico's tussen het programma en de projecten. Belangrijk onderdeel hiervan was de verdeling van de risico's in endogene en exogene risico's. De financiële gevolgen van exogene risico's waren bij het programma Ruimte voor de Rivier belegd (deze vallen onder de post 'programma onvoorzien'). De financiële gevolgen van endogene risico's kwamen voor rekening van de realisatoren (deze vallen onder de post 'project onvoorzien'). Voor die laatste risico's hebben realisatoren een 7,5% risicoreservering ontvangen boven op de aanneemsom.

Onder exogene risico's werden in ieder geval verstaan¹⁸:

- Tijdige beschikbaarheid van de grond (dit risico is bij het programma gelegd, omdat het programma in principe ook de onteigeningen inzette en uitvoerde).
- Overschrijdingen op het gebied van schade-uitkering. Dit risico is bij het programma gelegd. De uitvoering is belegd bij het 'Schadeloket' van RWS.
- Wijzigingen in wet- en regelgeving die ten tijde van de aannemingsovereenkomst niet bekend waren.
- Wijziging van de scope van de maatregel op initiatief van de staatssecretaris of minister.

¹⁸ Beheersplan 2009, Ruimte voor de Rivier, 2009. In 2015 is een herzien Beheersplan opgesteld. Daarin wordt verwezen naar de Kaders endogeen – exogeen versie 2.2 (oktober 2013). In de kaders is een uitputtende opsomming gegeven van de endogene en exogene risico's voor de decentrale en de RWS maatregelen. De genoemde exogene risico's hierboven zijn een verkorte weergave hiervan.

Afspraken risicoverdeling met RWS-projecten

Zoals met de decentrale realisatoren realisatieovereenkomsten zijn gesloten, zijn voor de maatregelen die RWS zelf uitvoerde projectopdrachten afgesloten. In de projectopdrachten zijn ten aanzien van de risicoverdeling tussen het programma en de afzonderlijke maatregelen project specifieke afspraken vastgelegd. Deze afspraken zijn per maatregel bepaald en weken af van de afspraken met decentrale realisatoren.

6.2 Verankering risicomanagement in de praktijk

Risicomanagement als structureel onderdeel van besluitvorming en bijsturing

Het risicomanagement is omschreven in de opvolgende plannen van aanpak en verankerd in de (dagelijkse) werkwijze. Niet alleen zijn de risico's op een transparante wijze in beeld gebracht (via voortgangsrapportages en integrale rapportages) en naar vermogen gekwantificeerd, maar er werden ook maatregelen genomen in het kader van risicobeheersing.

Het risicomanagement heeft een belangrijke rol in het programma gekregen; risicomanagement vormde de basis voor de programmabeheersing en de wijze van sturen binnen het programma Ruimte voor de Rivier.

In het algemeen was het risicobewustzijn dan ook groot binnen het programma Ruimte voor de Rivier. Dit kwam tot uiting in het risico gestuurd werken. Dat betekent dat risico's niet alleen werden geïnventariseerd, geadresseerd, gekwalificeerd en gekwantificeerd, maar ook structureel deel uitmaakten van de besluitvorming en bijsturing in alle gremia. Binnen het directieteam van de PDR werd het complex van risico's meegenomen als input voor de besluitvorming. In de gesprekken tussen de centrale directie en de decentrale realisatoren vormde het een vast onderdeel van de agenda.

Inzet kennis en ervaring ten behoeve van decentrale realisatoren

Er was gedurende het programma voldoende capaciteit van inhoudelijk deskundige medewerkers voorhanden om het risicomanagement gedegen tot uitvoering te laten komen. Deze investering heeft zich gedurende het programma terugbetaald in de vorm van een betere programmabeheersing en continuïteit in de werkwijze.

De mogelijkheid voor decentrale realisatoren om begeleiding te krijgen bij risicosessies, heeft geleid tot grote bereidheid om mee te gaan in de werkwijze die het programma (en RWS) zelf aanhield en oplegde. Concreet betekent dit dat er door het overdragen van kennis bij een groot aantal decentrale realisatoren meer aandacht voor en kennis van risicomanagement en contractmanagement is ontstaan.

6.3 Budget en realisatie voorziening financiële risico's

Opgetreden risico's

De risico's die binnen het programma Ruimte voor de Rivier én binnen de afzonderlijke projecten zijn benoemd en vastgelegd, zijn onderverdeeld in thema's. Het betreft:

- **Hydraulica:** risico's voor waterdoorvoer, waterstanden en waterveiligheid.
- **Grond:** hoeveelheden, grondgesteldheid, zowel milieukundig als bodemopbouw.
- **Vastgoed:** verwerving van gronden en opstallen, (plan) schade.
- **Natuur:** zeldzame planten- en diersoorten, verplaatsen van dieren, natuurontwikkeling.
- **Proces:** ruimtelijke procedures, vergunningen en projectfasering.
- **Markt:** ontwikkeling van aanneemsommen (financieel), concurrentiepositie op de markt en beschikbaarheid opdrachtnemers en adviesbureaus.

Enkele voorbeelden van de meest ingrijpende opgetreden 'Proces' risico's zijn:

- Arealgegevens blijken niet overeen te komen met de praktijk en het voorkomen van achterstallig onderhoud.
- Het wegvallen uit de plannen van een privaat initiatief.
- Afkoop van toegenomen Beheer & Onderhoudskosten voor natuurorganisaties.

Voor het thema 'Hydraulica' betreft het hoofdzakelijk één zeer groot opgetreden risico:

- Het plaatselijk niet bereiken van de hydraulische doelstelling.

Opgetreden risico's die onder het thema 'Grond' vallen, zijn bijvoorbeeld:

- Afwijkende herbruikbaarheid van grond, vanwege de samenstelling, hoeveelheid, etc.
- Tijdens uitvoering bleek extra conditionering nodig vanwege bijvoorbeeld de vondst van onvoorziene (niet archeologische) objecten en obstakels.
- Maatregelen vanwege de vondst van archeologische resten én niet gesprongen explosieven, ondanks voorafgaand onderzoek.

Gedurende het programma verschoven de risico's afhankelijk van de fase waarin het programma zich bevond. In de eerste voortgangsrapportages lag het accent op risico's die betrekking hadden op het verkrijgen van draagvlak, onduidelijkheden over maatregelen en de complexiteit van de te doorlopen processen. Later in het traject (rond 2007) zijn de risico's reeds uitgewerkt naar specifieke endogene en exogene risico's, waarbij in die tijd de verwerving van het vastgoed, maar ook de bestemming van de grond een risico vormde voor zowel de planning als de financiën van het programma. Op dat moment kwamen ook risico's naar voren die betrekking hadden op de sturing op de realisatoren, zo vormde het ontbreken van ervaren projectmanagers bij de realisatoren een risico. Het risico met betrekking tot de hydraulica (het niet halen van de waterveiligheidsdoelstelling) bestond vanaf de PKB tot en met het behalen van de laatste mijlpaal waterveiligheid. Een exogeen risico als prijsstijgingen bestond sinds 2007 en bleef gedurende de periode daarna van invloed. Rond 2014 (tegen het einde van het programma) bleven de hiervoor beschreven vastgoed- en grondrisico's opportuun. Vanzelfsprekend waren risico's als draagvlak en onduidelijkheid toen verdwenen. Hiervoor in de plaats kwamen issues die betrekking hadden op de overdracht naar beheerders (zoals bijvoorbeeld verschillen van inzicht of veranderende wensen gedurende de uitvoering). Gedurende de realisatiefase vroegen de meer praktische risico's zoals archeologische vondsten en explosieenvondsten de aandacht, maar ook risico's met betrekking tot de markt (aanbesteding). De herbruikbaarheid van de grond is een risico dat gedurende de gehele uitvoering een issue is gebleven (geldrisico). Eind 2017 zijn de risico's wederom verschoven. Hydraulica valt af: de waterveiligheidsdoelstelling is bereikt. Procesrisico's die tijd en geld vragen zoals procedures blijven echter aandacht vragen.

Algemene calculatieopzet en afloop PKB-budget onvoorzien programmerisico's

Op het moment van het vaststellen van het PKB-budget werd eveneens een budget onvoorzien vastgesteld. Dit budget onvoorzien bedroeg € 384,2 miljoen en was oorspronkelijk onderverdeeld naar een reservering voor bestuurlijke keuzen en technische keuzen. Vanaf VGR 19 is deze verdeling losgelaten en is één budget onvoorzien geformeerd. De stand van dit budget onvoorzien is per 31 december 2017 € 64,7 miljoen. Dit budget dient ter dekking van de nog optredende risico's (zie tabel 10).

BUDGET IN €	
Bestuurlijke keuzen	221,2
Technische keuzen	163,0
Totaal startbudget	384,2
Onttrekkingen t/m VGR 31	319,5
Resterende vrij beschikbare ruimte	64,7

Tabel 10. Stand budget onvoorzien (x € 1 miljoen) per 31 december 2017.

6.4 Berekening verwachte financiële risico's

Het risicodossier werd gebruikt als basis voor het bepalen van de hoogte van de risicoreservering. Aansluitend aan de actualisatie van het risicodossier per kwartaal, werd ook de risicoreservering vier keer per jaar vastgesteld. De risico's werden opgeteld naar de voorziening onvoorzien en zijn daarbij onderverdeeld naar benoemde en onbenoemde risico's. De totaalstand van de berekende risico's is per 31 december 2017 € 56,4 miljoen (zie tabel 11).

CALCULATIE IN €	
Benoemde risico's naar thema	
Proces	37,9
Grond	6,3
Vastgoed	3,1
Hydraulica	0
Natuur	0
Markt & aanbesteding	0
Subtotaal benoemde risico's	47,3
Onbenoemde risico's	9,1
Totaal	56,4

Tabel 11. Berekening benodigde voorziening onvoorzien (x € 1 miljoen) per 31 december 2017.

De optelsom van de financiële verwachtingswaarden bepaalt het risicoprofiel per thema (dat wil zeggen de benoemde risico's).

Hiervoor is beschreven dat op het peilmoment van 31 december 2017, na aftrek van de onttrekking aan de post onvoorzien als gevolg van opgetreden risico's, er nog € 64,7 miljoen beschikbaar is aan onvoorzien. In totaal is er nog € 56,4 miljoen aan risico's berekend. Het budget is daarmee voldoende voor de berekende risico's.

Verwachting benoemde risico's

De verwachting is dat de resterende reservering voor het grootste deel van de berekende risico's ook daadwerkelijk uitgegeven zullen worden. Dit betreft met name grond gerelateerde wijzigingen en vertragsclaims van opdrachtnemers.

Verwachting bij onbenoemde risico's

Het nog niet bestemde deel van de risicoreservering kan worden uitgegeven aan onder andere rechtszaken met opdrachtnemers over claims, uitloop van projecten en programma en het oplossen van (kleine) restpunten. Daarnaast zullen er herstelkosten of aanvullende wensen/eisen van beheerders opgenomen worden.

6.5 Analyse van de financiële effecten van de risico's

Tabel 12 geeft een overzicht van de financiële effecten van de opgetreden risico's op de peildatum van 31 december 2017. De tabel laat zien dat grondrisico's de grootste kostenpost vormen.

EFFECTEN	ONTTREKING T/M VGR 31
Opgetreden exogene maatregelen en exogene grondrisico's	72,5
Aanvullende maatregelen zomerbedverlaging	50,0
Schadeclaim gemeente Nijmegen	48,5
Meerkosten bij SNIP 3 langsdammen, kribben en dijken	39,5
Afkoop B&O-kosten gemeenten, waterschappen en natuurbeheerorganisaties	30,0
Dekking ontbrekende realisatiekosten in projectramingen	29,7
Tweede stadsbruggijler Nijmegen en versterking bruggijler Lent	18,5
Afwijking areaalgegevens kribben fase 3	15,0
Aankoop steenfabriek	5,0
Uitvoering overlaat Pannerden	3,0
Niet uitvoeren privaat plan Huissensche waarden	2,5
Correctie PKB-fase	2,0
Meerkosten bij SNIP 5	1,8
Stijging vastgoedraming	1,5
Totaal opgetreden programmarisico's	319,5

Tabel 12. Uitputting (uitgegeven) reserveringen programmarisico's (x € 1 miljoen).

Evaluatie van de programma- beheersing en –organisatie

Hoofdstuk 7

Een beschrijving van de wijze waarop het programma Ruimte voor de Rivier is beheerst, de werking van de sturings- en verantwoordingslijnen en de programmaorganisatie



7.1 Programmaorganisatie

In de PKB-fase is de basis gelegd voor een sterke interactie tussen Rijk en regio

Voor het opstellen van de PKB Ruimte voor de Rivier is in 2002 een projectorganisatie opgezet. Hoewel de eindverantwoordelijkheid voor de PKB bij het Rijk lag, is van begin af aan ingezet op een sterke regionale betrokkenheid bij de totstandkoming van de PKB. Zo zijn er regionale projectbureaus opgericht naast de centrale projectorganisatie.

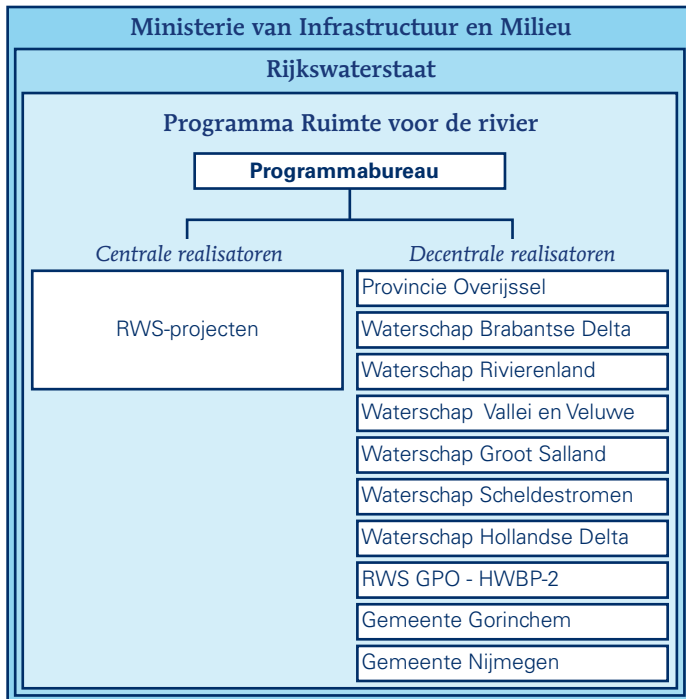
In het landelijk bestuurlijk overleg vond de inhoudelijke samenhang en keuzebepaling plaats en werden de kaders in termen van tijd, geld, kwaliteit en organisatie vastgesteld. Binnen deze kaders kon het regionaal bestuurlijk overleg de inhoudelijke accenten leggen.

Oprichting programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) in 2006

Op 25 september 2006 verleenden de Directeur Generaal Water en de Directeur Generaal RWS een programmaopdracht voor de planstudiefase van de PKB Ruimte voor de Rivier aan de Hoofdingenieur Directeur (HID) Ruimte voor de Rivier. Dit vormde het startsein voor de inrichting van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR).

Uitvoering Ruimte voor de Rivier door decentrale realisatoren en RWS-projecten

De uitvoering van Ruimte voor de Rivier gebeurde voornamelijk door decentrale realisatoren, zoals waterschappen, de Dienst Landelijk Gebied, provincies en gemeenten. Voor sommige maatregelen trad Rijkswaterstaat zelf op als uitvoerder (zie figuur 4). Hiervoor is binnen de PDR de directie RWS-projecten opgericht. Bijlage 1 bevat een overzicht van de maatregelen en bijbehorende uitvoerenden.



Figuur 4. Overzicht centrale en decentrale realisatoren maatregelen Ruimte voor de Rivier in de realisatiefase.

De opdrachtverlening richting de decentrale realisatoren was vastgelegd in realisatieovereenkomsten. De opdrachtverlening voor de RWS-projecten verliep via de directeur-generaal van RWS. Hiervoor werden projectopdrachten gegeven.

Taken en rollen PDR

De PDR had in de uitvoering van het programma de volgende drie rollen (naast de uitvoering van eigen RWS-projecten):

- *Toetsers.* De PDR toetste de kwalitatieve inhoud van de opgeleverde producten (plan van aanpak, variantkeuze, projectbeslissing, marktbenaderingsvoorstel) en monitorde periodiek de voortgang van de maatregelen aan de hand van rapportages vanuit de projecten. Ook toetste de PDR aan de hand van het auditplan en op basis van de Spelregels Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) of de processen adequaat verliepen en op welke punten de processen aanscherping nodig hadden. Op basis hiervan informeerde de PDR de bewindspersoon met betrekking tot te nemen SNIP-besluiten.

- *Facilitator.* De PDR ondersteunde de uitvoering van de maatregelen met het aanreiken van kennis en standaardmethodieken voor onder meer projectmanagement (het zogenaamde integraal projectmanagementmodel of IPM-model), probabilistisch plannen (PPI-tool), budgetramingen (PRI-tool), technische zaken, risicomangement en competentiemangement. Daarnaast ondersteunde de PDR in samenspraak met de bij de maatregelen betrokken partijen op bepaalde onderdelen de uitvoering van de individuele maatregelen, bijvoorbeeld op specifieke juridische terreinen.
- *Programmaregisseur.* De PDR verzorgde (samen met het Directoraat Generaal Ruimte en Water en de staf van de Directeur Generaal van Rijkswaterstaat) de verschillende rapportages aan de Tweede Kamer en bewaakte de systematiek van bestuurs-, samenwerkings- en realisatieovereenkomsten. Daarnaast organiseerde en faciliteerde de PDR dat er verbinding en uitwisseling van ervaringen tot stand kwam tussen de diverse initiatiefnemers en realisatoren. Verder was de PDR een schakel tussen de beleidsmakers in Den Haag en de werkvloer (dat wil zeggen de decentrale partners/uitvoerders).

Adviesorganen

De PDR liet zich in de uitvoering van de werkzaamheden adviseren door een viertal organen:

- Het *auditcomité* was verantwoordelijk voor het vaststellen en het monitoren van de geplande audits, het vaststellen van de definitieve bevindingen van de uitgevoerde audits en het bespreken van maatregel-specifieke en algemene adviezen. Hierbij werd vooral getoetst of de doelstellingen, zoals afgesproken in de verschillende overeenkomsten, werden gehaald.
- Het *risicocomité* had een adviserende en kwaliteit borgende rol voor de directie gericht op de risico's die speelden rondom het programma op zowel maatregel-, riviertak- als programmaniveau. Hiertoe werden inhoudelijk en procesmatig peer reviews gehouden.
- Het *Q-team* (dat opereerde onder auspiciën van de rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving) gaf adviezen over de ruimtelijke kwaliteit bij de projecten en beoordeelde of de afgesproken ruimtelijke kwaliteit ook feitelijk werd opgeleverd.

- *Deltares*, onafhankelijk kennisinstituut en specialistisch adviseur voor deltatechnologie, vervulde een toetsende rol met betrekking tot het behalen van de hydraulische taakstelling van het programma Ruimte voor de Rivier, zowel op maatregel- als op programmaniveau.

PDR als zelfstandige entiteit

Het feit dat de PDR een zelfstandige entiteit was binnen de Rijkswaterstaatorganisatie maakte dat de PDR veel vrijheden had met betrekking tot organisatiestructuur, besteding van middelen, inzet van mensen en toepassing van werkwijzen. De PDR kon op deze manier eigen keuzes maken die in haar ogen maximaal bijdroegen aan het realiseren van de doelstellingen van het programma¹⁹. De organisatie is door de betrokkenen getypeerd als wendbaar en flexibel, waardoor er goed op ontwikkelingen kon worden ingespeeld en faseovergangen soepel verliepen. Daarnaast waren de verantwoordingslijnen direct en transparant, wat een positieve invloed had op de werking van de PDR. Tot slot bestaat grote overeenstemming bij betrokkenen over het feit dat de hoofdingenieur directeur Ruimte voor de Rivier van grote waarde is geweest voor een goed verloop van het programma.

Reorganisatie Rijkswaterstaat in 2013-2014

In 2013-2014 is Rijkswaterstaat gereorganiseerd, waarbij de medewerkers van Ruimte voor de Rivier organisatorisch werden ondergebracht bij verschillende dienstonderdelen van RWS, zoals onder andere bij Grote Projecten en Onderhoud en regionale dienst Oost-Nederland. Gevolg van de reorganisatie was dat medewerkers niet meer alleen beschikbaar waren voor het programma Ruimte voor de Rivier, maar voor de gehele organisatie. Voor veel medewerkers gold dat ze er taken en projecten bij kregen.

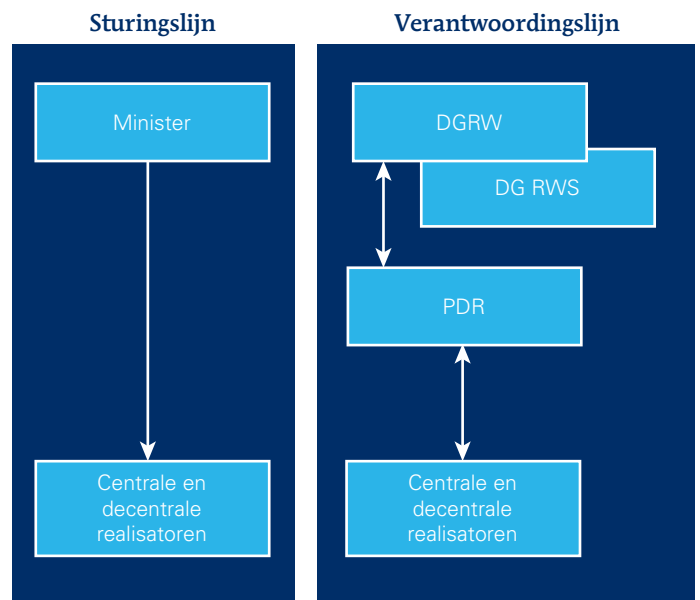
Vanaf 2015 afbouw van het programma

Sinds 2015 is het programma in afbouw. Het aantal medewerkers nam sindsdien sterk af. Om grip te houden, is een overzicht opgesteld van alle activiteiten die nog uitgevoerd moeten worden. Hier is vervolgens de benodigde capaciteit aan gekoppeld. Een aantal sleutelspelers hebben commitment uitgesproken om tot het einde van Ruimte voor de Rivier betrokken te blijven en te zorgen voor een goede afronding van het programma.

7.2 Sturing en verantwoording

De minister van Verkeer en Waterstaat (inmiddels Infrastructuur en Waterstaat) was (en is nog steeds) eindverantwoordelijk voor Ruimte voor de Rivier, met medeverantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De minister fungeerde als opdrachtgever voor de realisatoren.

De bestuurlijke opdrachtverlening van de minister (lees: opdrachtgever) aan realisator (lees: opdrachtnemer) vond rechtstreeks plaats, evenals de dechargeverlening bij eindoplevering. De PDR opereerde daarbij als faciliterende, toetsende en monitorende schakel voor de partijen. Figuur 5 geeft een schematisch overzicht van de sturing en verantwoording tussen opdrachtgever en opdrachtnemer²⁰.



Figuur 5. De sturingslijn en verantwoordingslijn van het programma Ruimte voor de Rivier.

De verantwoording over scope, tijd, geld en risico's en de voortgang bij de maatregelen en dus over het gehele programma vond (en vindt nog steeds) plaats door middel van de voortgangsrapportages (VGR) aan de Tweede Kamer. De VGR kende als peildata juni en december van enig jaar. De voortgangsrapportages zijn gebaseerd op kwartaal- en halfjaarrapportages.

- *Kwartaalrapportage (Q-rapportage)*: de PDR legde ieder kwartaal intern binnen RWS en richting het beleidsdepartement verantwoording af via de Q-rapportage en gaf inzicht in de ontwikkelingen van de scope en de beheersaspecten tijd, geld en risico's op zowel maatregel- als programmaniveau.

19 Evaluatie Programmagebeersing Ruimte voor de Rivier, Berenschot en Procap, 2017.

20 Programmaopdracht Realisatiefase Ruimte voor de Rivier, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009.

- *Halfjaarrapportage (H-rapportage)*: via de halfjaarrapportage werd verantwoording per maatregel afgelegd. Elke realisator legde twee maal per jaar verantwoording af aan de programmadirecteur Ruimte voor de Rivier over de voortgang van de maatregel (op de aspecten scope, tijd, geld en risico's). Dit gebeurde door middel van het opstellen van de H-rapportage en het voeren van het halfjaargesprek (H-gesprek).

Deze duidelijke verantwoordingsstructuur met halfjaar-, kwartaal- en voortgangsrapportages en bijbehorende overleggrems bleek in de praktijk goed te werken. De informatievoorziening richting de stuurgroep Ruimte voor de Rivier en Tweede Kamer verliep goed.

7.3 Programmabeheersing

Programmabeheersing werkt goed

Vanaf de start van de programmaorganisatie in 2006 is er structureel invulling gegeven aan de beheersing van het programma. In verschillende fasen van het programma zijn beheersplannen opgesteld. Aan de voorkant zijn duidelijke afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden van realisatoren en programmadirectie.

De PDR was erop gericht om 'in control' te zijn en om voortdurend aandacht te houden voor de dynamiek van de projecten en het programma, risicogestuurd te handelen, voldoende capaciteit beschikbaar te hebben (in aantal en kwaliteit), het behouden van korte lijnen en relatie- en communicatiemanagement. De PDR faciliteerde projecten met de inzet van specialisten op het gebied van techniek, omgeving, grondzaken, vastgoed, vergunningen, wet- en regelgeving of financiële, administratieve en andere bedrijfsvoeringsdiensten en rapportages. Verder is binnen het programma budgettaire ruimte gealloceerd om zo nodig (extra) bijstand te kunnen verlenen.

Het resultaat is dat de uitvoering van Ruimte voor de Rivier beheerst is verlopen. De risico's zijn goed gemanaged, het programma blijft binnen het budget en de planning is voor een groot aantal maatregelen gehaald.

Strakke sturing op de projecten

In de realisatieovereenkomsten met decentrale realisatoren en projectopdrachten aan RWS-projecten is opgenomen dat de realisator een resultaatplicht heeft voor realisatie van de maatregel binnen tijd, geld en scope. Tevens is opgenomen dat de PDR toezicht houdt op een beheerste uitvoering van de realisatie en dit ook toetst²¹.

Verder is opgenomen dat iedere (decentrale) realisator verantwoordelijk is voor de eigen kwaliteitsborging met aandacht voor de interne projectbeheersing (auditplan, auditfunctie en (project)control). Kwaliteitsborging op basis van een intern kwaliteitssysteem moest gegarandeerd zijn om een opdracht te kunnen verstrekken binnen het programma.

Afspraken over kostenbeheersing

Zowel op project- als op programmaniveau zijn afspraken gemaakt over de beheersing van de kosten²². Zo houdt de realisator toezicht op de uitvoering van de maatregel en draagt deze de risico's voor meer- en minderwerk, claims en dergelijke. Het ministerie draagt het marktrisico, het risico van exogene wijzigingen en wijzigingen in wet- en regelgeving en extreme gebeurtenissen die vooraf niet konden worden voorzien.

Afgesproken (en vastgelegd) is verder dat als zich overschrijdingen dreigden voor te doen op maatregelniveau, in eerste instantie ook op maatregelniveau naar versoering werd gezocht. Als die versoering niet mogelijk was, is hier op riviertak- of programmaniveau naar worden gezocht.

Conform financiële afspraken bleven meevallers beschikbaar binnen het programma en konden deze worden ingezet om tegenvallers budgettair te compenseren. Meevallers mochten in beginsel niet worden aangewend voor scope-uitbreidingen dan wel kwaliteitsverbeteringen, tenzij met expliciete instemming.

Control

Specifiek onderdeel van de project- en programmabeheersing was de control-functie. Bij control ging het om 'op een onafhankelijke wijze van buiten naar binnen te kijken en op die wijze aanvullend inzicht en zekerheid aan het management te verschaffen over de gang van zaken in het primaire proces'²³. Dit aanvullend inzicht is binnen Ruimte voor de Rivier verschaft door onderzoeken, toetsen, evaluaties, reviews en audits uit te voeren naast de formele informatie- en toetsstromen.

²¹ Beheersplan 2009, Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2009.

²² Evaluatie Programmabeheersing Ruimte voor de Rivier, Berenschot en Procap, 2017.

²³ Samenwerkingsplan Control 2015 – 2016, Ruimte voor de Rivier, 2016.

Project-control focuste op de projecten bij de realisatoren. Elke realisator was verantwoordelijk voor de eigen project-control, waarbij door het programma werd gestuurd op de kwaliteitsborging van de realisator.

Ruimtegevende proces- en doelsturing

De PDR stuurde, zoals gezegd, strak op het halen van de planning. Dit leidde ertoe dat de potentiële risico's snel in beeld kwamen en dat daarnaar gehandeld kon worden. Ook leidde dit tot 'parallel werken', waarbij alvast gestart werd met de werkzaamheden uit de volgende fase.

Het strakke sturen op beheersing en control werd gecombineerd met het faciliteren van de realisatoren door middel van kennis, capaciteit en (nieuwe) werkwijzen. De PDR heeft veel geïnvesteerd in de relatie met de (decentrale) realisatoren via intensief één-op-één contact, (stuurgroep)bijeenkomsten, kennisuitwisselingsbijeenkomsten, informele overleggen op directieniveau en dergelijke. De samenwerking die in de loop der jaren is ontstaan, heeft veel opgeleverd. Zo geven waterschappen aan dat hun organisaties geprofessionaliseerd zijn door onder andere de toepassing van IPM-rollen. Zowel de PDR als de decentrale realisatoren hebben het benoemen van riviertakmanagers als belangrijk element genoemd voor de goede samenwerkingsrelaties. Deze riviertakmanagers fungeerden als belangrijke schakel tussen de programmadirectie en de decentrale realisatoren om het gesprek te voeren over projectbeheersingsaspecten. Ook de samenwerking in het Samenwerkingsverband Control is genoemd als illustratief voor de intensieve samenwerking die is ontstaan. Het Samenwerkingsverband Control bestond uit de controllers van de PDR en die van de realisatoren. Het doel was om de samenwerking tussen de controllers van de verschillende organisaties te verbeteren om zo te kunnen steunen op elkaars kennis, ervaring en systemen.

Er is een breed netwerk ontstaan, er heeft veel kennisuitwisseling plaatsgevonden en er werden gezamenlijk besluiten genomen over de jaarlijkse invulling van de control-functie. Het samenwerkingsverband heeft inmiddels een bredere scope (ook voor andere projecten en programma's) gekregen.

Evaluatie van de contracterings- strategie

Hoofdstuk 8

Een beschrijving van de contracteringsstrategie die binnen het programma Ruimte voor de Rivier is gehanteerd en de werking hiervan in de praktijk



8.1 Uitgangspunten contracteringsstrategie

De PDR wilde door middel van een programmabrede inkoopstrategie vroegtijdig de aandacht op het inkoopproces vestigen. Doel was om een professionaliseringsslag op dit onderwerp te realiseren bij de decentrale realatoren. Hiermee wilde de PDR meer zekerheid krijgen over de planning en kwaliteit van de uitvoering. De PDR voorzag namelijk een groot risico voor de (toch al ambitieuze) planning indien er vanuit de PDR niet strak op de contractstrategie gestuurd zou worden. Het risico was dat realatoren te laat zouden gaan nadenken over de contractstrategie, waardoor maatregelen mogelijk al te ver uitgewerkt zouden zijn, voordat de markt erbij werd betrokken. Hierdoor zou de markt niet tijdig haar eigen kennis en ervaring over de uitvoering kunnen inbrengen. De PDR vond dat hierdoor de kans zou slinken om de waterveiligheidsdoelstelling in 2015 te halen²⁴.

In maart 2008 is de inkoopstrategie van de PDR vastgesteld. Deze inkoopstrategie gaf de kaders waarbinnen de realatoren de marktbenaderingsstrategie per maatregel konden uitwerken. Naast de beschrijving van het proces kende de inkoopstrategie ook een aantal inhoudelijke kaders:

- Benutten van Publiek-Private Samenwerkingsmogelijkheden.
- De markt tenzij...
- Inkopen van optimale eenheden.
- Toepassen standaardcontractvormen.
- Gunning prijs/kwaliteit.
- Aandacht voor duurzaam aanbesteden.

Daarnaast stelde de inkoopstrategie dat men moest uitgaan van de werkhypothese van een geïntegreerde contractvorm (UAV-GC²⁵) met één integraal Engineering & Construct contract (E&C) per maatregel. Hierbij geldt dat als het ontwerp in grote lijnen vastligt, de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de verdere uitwerking van dit ontwerp. Met deze contractvorm zou de markt eerder betrokken raken bij de uitwerking en uitvoering van maatregelen. Het gaf daarbij de markt vrijheden om de engineering en met name de fasering te optimaliseren.

8.2 Verankering contracteringsstrategie in de praktijk

Per maatregel is door de realisator een eigen marktbenaderingsstrategie en/of inkoopstrategie opgesteld. De inkoopstrategie op maatregelniveau heeft ertoe geleid dat de decentrale realatoren inderdaad vroegtijdig over de marktbenadering gingen nadenken. Voor RWS-projecten was vroegtijdig nadenken over de marktbenadering reeds een standaardproces. Tevens is het merendeel van de projecten uitgevoerd door middel van een UAV-GC contract.

Succesfactoren

Het opstellen van een (met de markt afgestemde) inkoopstrategie op programmaniveau heeft goed gewerkt. Hierdoor werden de decentrale realatoren verplicht om vroegtijdig in het besluitvormingsproces keuzes te maken over de marktbenadering²⁶.

Een uitvloeisel hiervan was het toepassen van UAV-GC contracten zoals: 'Plan, Design & Construct' (PDC)²⁷ en 'Design & Construct' (D&C)²⁸ contracten. Deze contracten gecombineerd met een goede samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever, hebben ervoor gezorgd dat de markt voor veel maatregelen ook daadwerkelijk eerder in het proces is betrokken. Dit heeft over het algemeen geleid tot een focus bij de realatoren op de planning. Dit uitte zich onder andere in de EMVI-criteria²⁹ gericht op de planning. Hierdoor kon de ambitieuze planning van de mijlpaal Waterveiligheid in veel gevallen voor december 2015 gehaald worden. Daarnaast heeft dit bij veel decentrale realatoren geleid tot een professionaliseringsslag op het gebied van contractering. De faciliterende maatregelen vanuit de projectdirectie hebben de decentrale realatoren daadwerkelijk geholpen bij de uitvoering van de maatregelen en bij de professionalisering van de organisaties op het gebied van contractering.

24 Uit: Evaluatie programmabeheersing Ruimte voor de Rivier, Berenschot i.s.m. Procap, juni 2017.

25 UAV-GC staat voor Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen. Design & Construct is hierbij de meest toegepaste vorm.

26 Uit: Evaluatie programmabeheersing Ruimte voor de Rivier, Berenschot i.s.m. Procap, juni 2017.

27 Bij Plan, Design & Construct is de opdrachtnemer gecontracteerd bij het opstellen van de variantenkeuze (SNIP 2a). Daarna is de opdrachtnemer integraal verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van de voorkeursvariant. Deze contractvorm biedt de opdrachtnemer veel vrijheid.

28 Bij Design & Construct is de opdrachtnemer integraal verantwoordelijk voor het ontwerp en de uitvoering. Deze contractvorm biedt opdrachtnemer veel vrijheden, voor zowel ontwerp als fasering.

29 EMVI (Economische Meest Voordelige Inschrijving) is een methode bij de gunning van (overheids)aanbestedingen. Bij een EMVI-aanbesteding wordt niet alleen naar de prijs gekeken, maar wordt eveneens (veel) waarde gehecht aan (kwalitatieve) criteria als publieksgerechtigdheid, duurzaamheid en/of projectbeheersing (Rijkswaterstaat).

Conclusies

Hoofdstuk 9

De feitelijke conclusies over het programma Ruimte voor de Rivier, gevolgd door een analyse van de evaluatoren naar de rode draden die van belang zijn geweest voor de werking en de kwaliteit van het programma



9.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is het programma Ruimte voor de Rivier thematisch geëvalueerd. Dit hoofdstuk geeft de conclusies van de onderzoekers weer. Hiervoor zijn twee onderdelen onderscheiden, die in de volgende paragrafen worden beschreven:

- *Feitelijke conclusies.* Welke objectieve conclusies kunnen worden getrokken over het programma Ruimte voor de Rivier op basis van al het beschikbare evaluatiemateriaal? Dit betreft de beantwoording van de vragen uit de Regeling Grote Projecten (zie ook de managementsamenvatting).
- *Rode draden.* Welke rode draden lopen door het programma heen en zijn derhalve kenmerkend voor het programma en bepalend voor de werking en kwaliteit van het programma?

9.2 Feitelijke conclusies: beantwoording vragen Regeling Grote Projecten

- a. Informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt.

Ruimte voor de Rivier kende een dubbele doelstelling gericht op waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Deze dubbele doelstelling is in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier (2006) beschreven. Beide doelstellingen zijn verwezenlijkt.

Voor de waterveiligheid was het doel ervoor te zorgen dat deze uiterlijk in 2015 in overeenstemming is met de in 2001 vastgestelde maatgevende afvoer van 16.000 m³/s bij Lobith voor de Rijn en 3.800 m³/s bij Borgharen voor de Maas. Deltares voerde onafhankelijk en periodiek een pakkettoets uit om te bepalen of het maatregelenpakket van Ruimte voor de Rivier aan de doelstelling voor waterveiligheid voldeed. Uit de deelevaluatie waterveiligheid die onder andere is gebaseerd op de pakkettoetsen van Deltares blijkt dat deze doelstelling is gerealiseerd.

Het kabinet heeft in de PKB de selectie van rivierverruimende maatregelen mede laten bepalen door de bijdrage die rivierverruiming lokaal en/of regionaal kon leveren aan het behoud of de versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Er is een onafhankelijk kwaliteitsteam Ruimtelijke Kwaliteit (Q-team) opgericht dat als taak had te adviseren over de ruimtelijke kwaliteit in de maatregelen en te toetsen of de ruimtelijke kwaliteit verbeterde. Het Q-team heeft bij de oplevering van de projecten geconstateerd dat de ruimtelijke kwaliteit in de projectgebieden verbeterd is ten opzichte van de Ausgangssituatie in 2007. De ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling is daarmee behaald.

- b. Informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht.

Om uiterlijk in 2015 het vereiste veiligheidsniveau en de bijbehorende ruimtelijke kwaliteit te bereiken, heeft het kabinet een basispakket samengesteld dat is vastgelegd in de PKB Ruimte voor de Rivier (december 2006). Dit basispakket omvatte 39 maatregelen in de riviertakken Boven-Rijn/Waal, Benedenrivierengebied en het Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en Lek. Het betrof verschillende type maatregelen, zoals uiterwaardvergravingen, dijkterugleggingen, kribverlagingen, kadeverlagingen, dijkverbeteringen, verwijdering van obstakels, ontpoldering en de aanleg van hoogwatergeulen.

Uiteindelijk zijn 34 van de 39 maatregelen uitgevoerd, waarvan er één deels nog in uitvoering is. Dit betreft de maatregel IJsseldelta, deelmaatregel IJsseldelta Reevediep. Voor deze maatregel heeft een scope wijziging plaats gevonden, waardoor de waterstandsverlaging voor de deelmaatregel IJsseldelta Reevediep buiten de scope van Ruimte voor de Rivier is geplaatst. Vijf maatregelen uit de PKB zijn uiteindelijk niet uitgevoerd, omdat elders andere maatregelen uit de PKB zo uitgevoerd zijn dat zij een grotere waterstanddaling tot gevolg hadden. Hierdoor was uitvoering van de vijf resterende maatregelen niet noodzakelijk voor het bereiken van de waterveiligheidsdoelstelling.

- c. Informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project.

De raming van de kosten van het programma Ruimte voor de Rivier bedroegen op de peildatum van 31 december 2017 (VGR 31) € 2.265,4 miljoen. Er was op dat moment voor € 2.174,0 miljoen aan verplichtingen aangegaan. Het beschikbare budget bedroeg € 2.300,9 miljoen.

Met een bandbreedte van plus of min 1,5% (€ 34,0 miljoen) is de hoogste raming € 2.299,4 miljoen en de laagste raming € 2.231,4 miljoen. De hoogste raming ligt daarmee met € 1,5 miljoen onder het beschikbare budget. Daarmee is het budget naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de resterende looptijd.

De aangegane verplichtingen voor de interne kosten bedroegen op 31 december 2017 € 144,2 miljoen. Het budget voor deze interne kosten is € 145,7 miljoen. De interne kosten zijn de kosten voor de instandhouding van de projectorganisatie.

- d. Informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd.

Projectraming

De volgende tabel geeft de begin- en eindstanden van budget en raming voor Ruimte voor de Rivier weer.

Tabel 13. Begin- en eindstand budget en raming (x € 1 miljoen)³⁰

	BASIS- RAPPORTAGE	PKB (VGR 7)	VGR 31
Peildatum	2002	2005	31-12-2017
Budget	1.987,0	2.219,0	2.300,9
Raming	-	2.219,0	2.265,4

In de basisrapportage was nog geen raming gegeven, maar wel een budget beschikbaar gesteld van € 1.987,0 miljoen. Het budget is in de periode vanaf de basisrapportage tot en met de VGR 31 met 15,8% gestegen. Ten opzichte van de raming in de PKB is de raming op de peildatum van 31 december 2017 toegenomen van € 2.219,0 naar € 2.265,4 miljoen: een stijging van 2,1% ten opzichte van het oorspronkelijke budget in de PKB. Gezien het verwachte overschot is het budget in het tweede deel van 2017 neerwaarts aangepast. Daarmee komen de aanpassingen van het budget vanuit de basisrapportage voor ruim 90% voor rekening van indexeringen en voor het overige voor rekening van technische mutaties en wijzigingen.

Projectplanning

De PKB ging uit van de realisatie van de mijlpaal Waterveiligheid voor alle maatregelen voor eind 2015, waarbij ook de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied verbeterd moest worden. Deze planning is voor het programma als geheel niet gehaald. Voor 25 van de 34 maatregelen is de planning wel gehaald, voor zes projecten is de mijlpaal Waterveiligheid in 2016 bereikt. Voor twee maatregelen is de mijlpaal Waterveiligheid in 2017 behaald. De waterveiligheidsdoelstelling behorende bij de laatste maatregel IJsseldelta Reevediep is buiten de scope van Ruimte voor de Rivier geplaatst.

- e. Informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd.

Het programma Ruimte voor de Rivier paste de binnen Rijks-waterstaat (RWS) gangbare methodiek van risicomanagement bij grote projecten toe. Deze methode houdt in dat de risico's worden gekwantificeerd en, inclusief beheersmaatregelen, toegewezen aan verantwoordelijken. Vervolgens vindt elk kwartaal actualisatie van het risicodossier plaats en wordt de hoogte van de risicoreservering vastgesteld.

Door middel van realisatieovereenkomsten met de decentrale realisatoren (zoals waterschappen, provincies en gemeenten) werden afspraken over de verdeling van risico's tussen het programma en de projecten vastgelegd. Belangrijk onderdeel hiervan was de verdeling van de risico's in endogene en exogene risico's. De financiële gevolgen van exogene risico's werden bij het programma Ruimte voor de Rivier belegd (deze vielen onder de post 'programma onvoorzien'). De financiële gevolgen van endogene risico's kwamen voor rekening van de realisatoren (deze vielen onder de post 'project onvoorzien'). Voor die laatste risico's hebben decentrale realisatoren een 7,5% risicoreservering ontvangen boven op de aanneemsom.

Zoals met de decentrale realisatoren realisatieovereenkomsten zijn gesloten, zijn voor de maatregelen die RWS zelf uitvoerde projectopdrachten afgesloten. In de projectopdrachten zijn ten aanzien van de risicoverdeling tussen het programma en de afzonderlijke maatregelen projectspecifieke afspraken vastgelegd. Deze afspraken zijn per maatregel bepaald en wijken af van de afspraken met decentrale realisatoren.

In de voortgangsrapportages werd verslag gedaan van (het verloop van) de risico's en de (mutaties in de) risicoreserveringen die daarbij horen op programmaniveau. Gedurende het programma verschoven de risico's afhankelijk van de fase waarin het programma zich bevond. In de eerste voortgangsrapportages lag het accent op risico's die betrekking hadden op het verkrijgen van draagvlak, onduidelijkheden over maatregelen en de complexiteit van de te doorlopen processen. Later (rond 2007) betroffen de risico's onder andere de verwerving van het vastgoed en de bestemming van de grond. Gedurende de realisatiefase vroegen de meer praktische risico's aandacht zoals archeologische vondsten en explosievvondsten, maar ook risico's met betrekking tot de markt (aanbesteding). Eind 2017 was er nog sprake van procesrisico's die tijd en geld vragen zoals enkele discussies met marktpartijen over claims.

³⁰ Budget en raming op peildatum 31-12-2017 bevatten geen apparaatskosten door een wijziging van de financiering van RWS in 2011. De genoemde bedragen uit 2002 en 2005 bevatten wel de apparaatskosten.

Het risico met betrekking tot de hydraulica (het niet halen van de waterveiligheidsdoelstelling) bestond vanaf de PKB tot en met het behalen van de laatste mijlpaal waterveiligheid (eind 2017).

Financiële gevolgen van risico's

Op de peildatum van 31 december 2017 bedroegen de kosten voor opgetreden programmarisico's € 319,5 miljoen. Enkele grote kostenposten betroffen exogene grondrisico's (€ 72,5 miljoen), aanvullende maatregelen zomerbedverlaging (€ 50,0 miljoen) en een schadeclaim van de gemeente Nijmegen (€ 48,5 miljoen).

Op de genoemde peildatum is er nog € 64,7 miljoen beschikbaar voor onvoorziene kosten. In totaal is er nog € 56,4 miljoen aan risico's berekend. Het budget voor onvoorziene kosten lijkt daarmee voldoende voor de berekende risico's.

f. Informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd.

Bij de start van de planstudiefase (2006) is de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) opgericht. De PDR vormde een zelfstandige entiteit binnen de Rijkswaterstaatorganisatie, wat betekende dat ze een aparte directie en een eigen hoofdingenieur directeur hadden. De PDR bestond enerzijds uit een programmabureau dat optrad als toetser, facilitator en programmaregisseur van het gehele programma. Anderzijds bestond de PDR uit een eenheid RWS-projecten, die verantwoordelijk was voor een deel van de uitvoering van de Ruimte voor de Rivier maatregelen. Daarnaast waren ook decentrale initiatiefnemers en realisatoren (met name waterschappen, twee provincies en enkele gemeenten) verantwoordelijk voor de planvorming en/of uitvoering van de aan hen toebedeelde Ruimte voor de Rivier maatregelen.

Vanaf de start van de programmaorganisatie in 2006 is er structureel invulling gegeven aan de beheersing van het programma. In verschillende fasen van het programma zijn beheersplannen opgesteld. Aan de voorkant zijn duidelijke afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden van realisatoren en programmadirectie. De programmabeheersing kenmerkte zich door een strakke sturing op mijlpalen, go/no go besluiten, beheersing en control binnen de projecten in combinatie met het faciliteren van de realisatoren door middel van kennis, capaciteit en (nieuwe) werkwijzen vanuit de PDR.

De verantwoording over scope, tijd, geld, risico's en de voortgang van de maatregelen en dus over het gehele programma vond (en vindt nog steeds) plaats door middel van voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer.

Vanaf 2015 is nadrukkelijk ingezet op de (personele) afbouw van het programma.

g. Indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private cofinanciering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie.

Binnen Ruimte voor de Rivier was er geen sprake van publiek-private samenwerking, private cofinanciering en exploitatie. Voor de contracteringsstrategie gold dat de PDR een programmabrede inkoopstrategie heeft opgesteld. Doel was om vroegtijdig de aandacht op het inkoopproces te vestigen en een professionaliseringsslag op dit onderwerp te realiseren bij de decentrale realisatoren. Hiermee wilde de PDR meer zekerheid krijgen over de planning en kwaliteit van de uitvoering en zorgen voor een tijdige betrokkenheid van de markt. Uit de deelevaluatie van de programmabeheersing is gebleken dat dit in de praktijk goed heeft gewerkt. Decentrale realisatoren werden verplicht om vroegtijdig in het besluitvormingsproces keuzes te maken over de marktbenadering. Een uitvloeisel hiervan is het toepassen van UAV-GC contracten³¹, waarbij de opdrachtnemer integraal verantwoordelijk is voor het ontwerp en de uitvoering.

h. Een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten:

- Verschil in doelstellingen (a): de Basisrapportage Ruimte voor de Rivier (oktober 2002) beschrijft dat de opdracht is gegeven voor de planstudiefase van Ruimte voor de Rivier en dat deze planstudie ten doel heeft de wettelijk vereiste veiligheid tegen overstroming door de rivieren in de periode tot 2015 zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met de per 2001 geldende verhoogde maatgevende afvoeren. Ruimte voor de Rivier is gericht op het bereiken van deze doelstelling uit de basisrapportage en wijkt daar dus niet vanaf.

31 UAV-GC staat voor Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen.

- Verschil in activiteiten (b): de basisrapportage geeft geen beschrijving van de activiteiten die (zouden moeten) plaatsvinden in het programma Ruimte voor de Rivier. De basisrapportage beschrijft dat de activiteiten worden uitgewerkt in de planstudiefase. Dit is inderdaad gebeurd. Er is op dit punt dus geen verschil in uitgangspunten uit de basisrapportage en het programma Ruimte voor de Rivier.
- Verschil in kosten (c) en verschil in projectraming en projectplanning (d): zie het eerder gegeven antwoord bij vraag d.
- * *Onderdeel 'i' van de aanwijzingen ten behoeve van een eind-evaluatie volgens de Regeling Grote Projecten wordt in een aparte notitie behandeld.*

9.3 Rode draden programma Ruimte voor de Rivier

Terugkijkend op de opzet en de uitvoering van het programma Ruimte voor de Rivier valt een aantal zaken op. Met andere woorden, er zijn rode draden te definiëren die door het programma heenlopen, en die van groot belang zijn geweest voor de werking en de kwaliteit van het programma.

Rode draad 1: dubbele doelstelling.

De dubbele doelstelling waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit is gedurende de looptijd van het programma van doorslaggevende waarde geweest. Het heeft geleid tot een effectieve combinatie van urgentiebesef en draagvlak.

De dubbele doelstelling waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit wordt integraal als succesfactor van het programma benoemd. Iedereen onderkent de urgentie van waterveiligheid. De hoogwaters begin jaren '90 maakten dat het draagvlak voor de maatregelen erg groot was. Daarnaast bood de doelstelling met betrekking tot het realiseren van ruimtelijke kwaliteit ruimte om draagvlak in het gebied te verwerven.

Rode draad 2: nadruk op samenwerken op alle niveaus.

Samenwerking en bestuurlijke interactie tussen betrokkenen van verschillende niveaus stond centraal binnen Ruimte voor de Rivier.

Bij de start van de PKB-fase is direct ingezet op een sterke regionale betrokkenheid bij het programma, ondanks het feit dat de eindverantwoordelijkheid bij het Rijk lag. Deze bestuurlijke interactie en de samenwerking tussen de centrale programmadirectie en de (decentrale) uitvoerders is voortgezet in de planstudie- en de realisatiefase. De PDR functioneerde daarbij niet alleen als financier van de maatregelen, maar had ook een nadrukkelijke rol in het programmamanagement van het programma.

Rode draad 3: vasthouden aan doelstellingen ondanks sterke dynamiek.

Ondanks de sterke dynamiek rondom waterveiligheid heeft Ruimte voor de Rivier zich niet laten afleiden en vastgehouden aan de oorspronkelijke doelstellingen. Hiermee werden het tempo en de focus behouden.

Ruimte voor de Rivier is een langlopend programma. Gedurende de looptijd hebben zich veel nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, zoals nieuwe inzichten met betrekking tot de stabiliteit van dijken, nieuwe waterveiligheidsnormen en nieuwe klimaatscenario's. De strategie van RVR is geweest om te blijven focussen op de oorspronkelijke opdracht. Nieuwe opgaven zijn in andere of nieuwe programma's zoals HWBP en Deltaprogramma belegd. Hiermee is voorkomen dat het programma verzandde in discussies over nut en noodzaak en kon het tempo behouden blijven.

Rode draad 4: strak sturen op de planning.

De strakke sturing op de planning is, naast de sturing op kosten, belangrijk geweest voor het succes van Ruimte voor de Rivier.

Ruimte voor de Rivier kende een ambitieuze planning en de (politieke) druk om deze planning te halen was groot. Er is dan ook sterk gestuurd op het halen van de planning, naast de sturing op geld. De PDR faciliteerde (decentrale) realisatoren met kennis en (indien nodig) middelen om de planning te kunnen halen.

De ambitieuze planning - in combinatie met het grote maatschappelijke doel dat bereikt werd met de maatregelen - had een positieve invloed op de projectteams van de (decentrale) realisatoren. Hierdoor ontstond focus en drive. Een zeer bepalende randvoorwaarde hierbij was het overeind blijven van de budgettaire raming gedurende de looptijd van Ruimte voor de Rivier. De raming bleek goed onderbouwd en realistisch te zijn en bood (enige) financiële ruimte om de planning te kunnen halen.

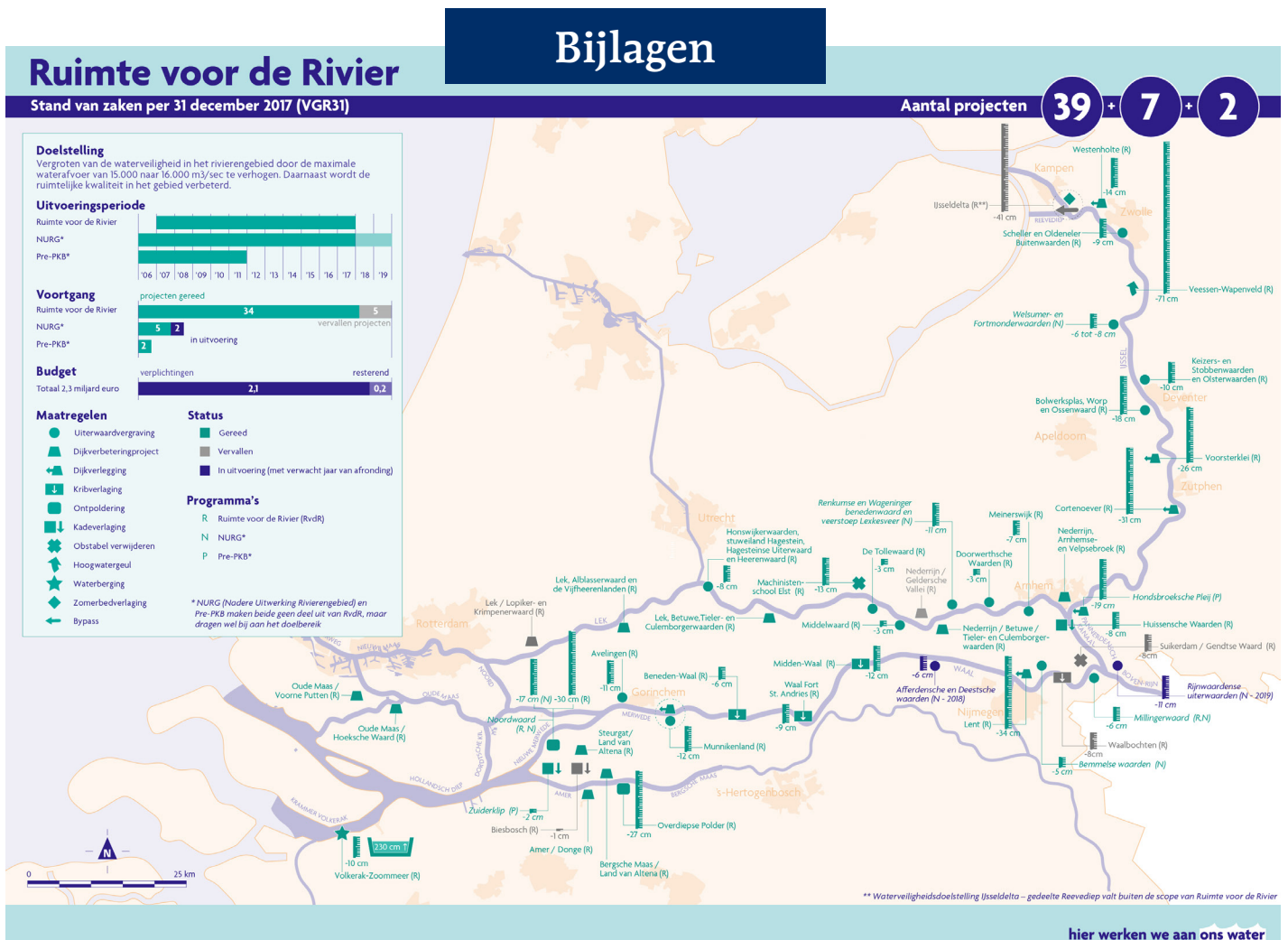
Rode draad 5: ruimte geven.

Ruimte voor de Rivier kenmerkt zich enerzijds door een strakke centraal aangestuurde (project)sturing en anderzijds door het ruimte geven aan regio's/realisatoren. Zo was er ruimte voor regionaal maatschappelijk debat en draagvlak en voor dialoog tussen Rijk en regio.

De PDR heeft veel geïnvesteerd in de relatie met regionale bestuurders en (decentrale) realisatoren via intensief één-op-één contact, (stuurgroep)bijeenkomsten, kennisuitwisselingsbijeenkomsten, informele bijeenkomsten op directieniveau en dergelijke. De samenwerking die in de loop der jaren is ontstaan, heeft veel opgeleverd, zoals vertrouwen en draagvlak, maar ook professionalisering van projectorganisaties bij decentrale realisatoren.

Bijlage 1

Overzicht maatregelen Ruimte voor de Rivier per riviertak



In de volgende tabel zijn de 39 maatregelen met hun minimale hydraulische taakstelling zoals oorspronkelijk opgenomen in de PKB en de daadwerkelijk uitgevoerde 34 maatregelen

weergegeven. De vetgedrukte maatregelen zijn vervallen (V) of geen onderdeel van de oorspronkelijke PKB en op andere wijze uitgevoerd (O).

MAATREGELN CONFORM PKB		REALISATOR	MINIMALE HYDRAULISCHE TAAKSTELLING (M)
A	Boven-Rijn/Waal		
V	<i>Obstakelverwijdering Suikerdam en polderkade naar de Zandberg</i>		-0,08
2	Extra uiterwaardvergraving Millingerwaard	Rijkswaterstaat	-0,09
3	Dijkteruglegging Lent	Gemeente Nijmegen	-0,27
V	<i>Kribverlaging Waalbochten</i>	<i>Rijkswaterstaat</i>	<i>-0,08</i>
5	Kribverlaging Midden-Waal	Rijkswaterstaat	-0,12
6	Kribverlaging Waal - Fort St. Andries	Rijkswaterstaat	-0,08
7	Kribverlaging Beneden Waal	Rijkswaterstaat	-0,06
8	Uiterwaardvergraving Brakelse benedenwaarden en dijkverlegging Munnikenland	Waterschap Rivierenland	-0,11
B	Benedenrivierengebied		
9	Uiterwaardvergraving Avelingen	Gemeente Gorinchem	-0,05
10	Ontpoldering Noordwaard	Rijkswaterstaat	-0,30
11	Rivierverruiming Overdiepse Polder	Provincie Noord-Brabant	-0,30
V	<i>Kadeverlaging Biesbosch</i>		<i>-0,01</i>
13	Dijkverbetering Amer/Donge	Waterschap Brabantse Delta	n.v.t.
14	Dijkverbetering Steurgat/Land van Altena	Waterschap Rivierenland	n.v.t.
15	Dijkverbetering Bergsche Maas/Land van Altena	Waterschap Rivierenland	n.v.t.
16	Dijkverbetering Oude Maas/Hoeksche Waard	Waterschap Hollandsche Delta	n.v.t.
17	Dijkverbetering Oude Maas/Voorne-Putten	Waterschap Hollandsche Delta	n.v.t.
O	<i>Kadeverlaging Zuiderklip</i>	<i>Rijkswaterstaat</i>	
18	Waterberging op het Volkerak – Zoommeer	Rijkswaterstaat	-0,10
C	Pannerdensch Kanaal, Nederrijn en Lek		
19	Uiterwaardvergraving Huisschensche waarden	Private partij	-0,08
20	Uiterwaardvergraving Meinerswijk	Gemeente Arnhem	-0,07
21	Uiterwaardvergraving Doorwerthsche waarden	Rijkswaterstaat	-0,02
22	Uiterwaardvergraving Middelwaard	Rijkswaterstaat	-0,03
23	Uiterwaardvergraving De Tollewaard	Rijkswaterstaat	-0,06
24	Obstakelverwijdering Machinistenschool Elst	Rijkswaterstaat	-0,05
25	Uiterwaardvergraving Honswijkerwaarden, stuweiland Hagestein, Hagesteinse Uiterwaard en Heerenwaard	Provincie Utrecht	-0,06
V	<i>Dijkverbetering Nederrijn/Geldersche Vallei</i>	<i>Obstakelverwijdering Suikerdam en polderkade naar de Zandberg</i>	<i>n.v.t.</i>
27	Dijkverbetering Nederrijn/Betuwer, Tieler en Culemborgerwaarden (HOP)	Waterschap Rivierenland	n.v.t.
28	Dijkverbetering Nederrijn/Arnhemse en Velpsebroek (DR 47)	Waterschap Rijn en IJssel	n.v.t.
29	Dijkverbetering Lek/Betuwer, Tieler en Culemborgerwaarden	Waterschap Rivierenland	n.v.t.
30	Dijkverbetering Lek/Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden	Waterschap Rivierenland	n.v.t.
V	<i>Dijkverbetering Lek/Lopiker- en Krimpenerwaard</i>		<i>n.v.t.</i>
D	IJssel		
32	Dijkverlegging Cortenoever	Waterschap Veluwe	-0,35
33	Dijkverlegging Voorsterklei	Waterschap Veluwe	-0,29
34	Uiterwaardvergraving Bolwerkplas, Worp en Ossenwaard	Gemeente Deventer	-0,17
35	Uiterwaardvergraving Keizers-, Stobben- en Olsterwaarden	Provincie Overijssel	-0,10
36	Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld	Provincie Gelderland	-0,63
37	Uiterwaardvergraving Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	Gemeente Zwolle	-0,08
38	Dijkverlegging Westenholtse	Provincie Overijssel	-0,15
39.1	Ruimte voor de Rivier IJsseldelta - gedeelte zomerbedverlaging	Rijkswaterstaat	Zomerbedverlaging Beneden IJssel: -0,29
39.2	Ruimte voor de Rivier IJsseldelta - gedeelte Reevediep	Rijkswaterstaat	
O	<i>Dijkverlegging Hondsbroeksche Pleij</i>	<i>Rijkswaterstaat</i>	
O	<i>Regelwerk Pannerden</i>	<i>Rijkswaterstaat</i>	

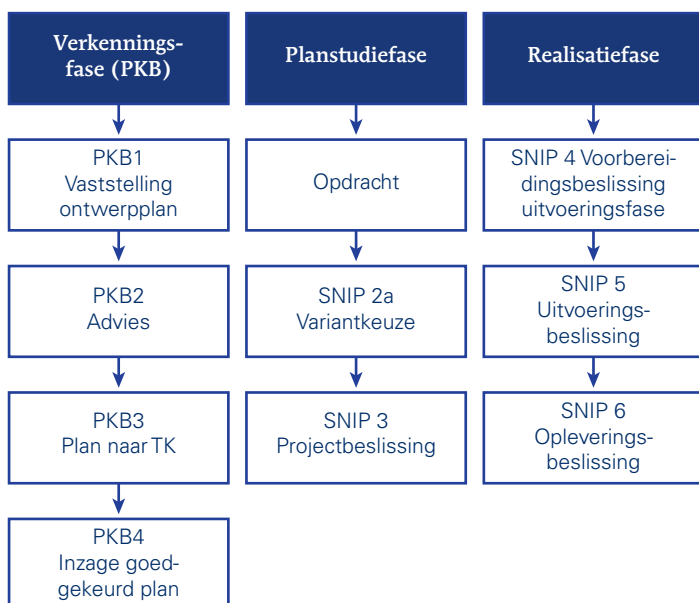
Bijlage 2

Bijlagen

Toelichting SNIP-systematiek

Binnen Ruimte voor de Rivier wordt gewerkt met de SNIP-systematiek. De belangrijkste mijlpalen vanuit de Spelregels Natte Infrastructuurprojecten zijn de variantkeuze (SNIP 2a), projectbeslissing (SNIP 3), het voorbereidingsbesluit voor de uitvoeringsfase (SNIP 4), het uitvoeringsbesluit (SNIP 5) en de opleveringsbeslissing (SNIP 6). De volgende figuur geeft deze mijlpalen weer.

Voor de planning zijn met name de projectbeslissing (SNIP 3) en de opleveringsbeslissing (SNIP 6) relevant, omdat deze de eindstand van de planstudiefase en de realisatiefase markeren.



Figuur 6. Fasering planning conform SNIP.

Bijlage 3

Overzicht oordeel doelbereik ruimtelijke kwaliteit per maatregel

Het Q-team hanteert de volgende oordelen in relatie tot het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit: sterk verbeterd, verbeterd, nauwelijks verbeterd, niet verbeterd, verslechterd. De volgende tabel geeft een overzicht van de oordelen van het Q-team per maatregel³².

³² Uit: Oogst Ruimtelijke Kwaliteit, PDR, 2018.

NR. UIT VGR	MAATREGELEN	OORDEEL RUIMTELIJKE KWALITEIT Q-TEAM
M02*	Extra uiterwaardvergraving Millingerwaard	Geen oordeel. Ruimtelijke kwaliteit is gerealiseerd onder verantwoordelijkheid van het NURG project Millingerwaard door SBB
M03	Ruimte voor de Waal: dijkteruglegging Lent	Sterk verbeterd
M05 t/m M07	Kribverlaging en langsdammen Waal: kribverlaging Midden-Waal, Waal- Fort St. Andries, Beneden-Waal en aanleg langsdammen Wamel-Ophemert	Kribben: sterk verbeterd Langsdam: op lokale schaal verbeterd en op regionale schaal verslechterd
M08	Het Munnikenland: uiterwaardvergraving Brakelse Benedenwaarden en dijkverlegging buitenpolder Munnikenland	Sterk verbeterd
M09	Uiterwaardvergraving bedrijventerrein Avelingen	Sterk verbeterd
M10	Ontpoldering Noordwaard	Sterk verbeterd
M11	Ontpoldering Overdiep	Sterk verbeterd
M13	Dijkverbetering Amer/Donge (DR 35), Dijkkring 35, dijkvak 41	Verbeterd
M14 en M15	Dijkverbetering Steurgat/Land van Altena (DR 24) Dijkverbetering Bergsche Maas/Land van Altena (DR24)	Sterk verbeterd
M16	Dijkverbetering Oude Maas/Hoeksche Waard	Geen oordeel. Uitvoering onder regime HWBP, conform vereisten HWBP-2. Ruimtelijke kwaliteit is niet expliciet benoemd als doelstelling.
M17	Dijkverbetering Oude Maas/Voorne-Putten	Geen oordeel. Uitvoering onder regime HWBP, conform vereisten HWBP-2. Ruimtelijke kwaliteit is niet expliciet benoemd als doelstelling.
M18	Berging op het Volkerak-Zoommeer	Brabantse zijde: nauwelijks verbeterd; Zeeuwse zijde: verbeterd
M19	Uiterwaardvergraving Huisschensche waarden	Geen oordeel. Marginale doelstelling van Ruimtelijke kwaliteit betreft landschappelijke inpassing van de verlaagde kade, dit is vastgelegd in het SNIP-3 besluit, hiervoor is geen inzet van het Q-team nodig geacht. Het project wordt medio 2018 afgerond.
M20	Uiterwaardvergraving Meinerswijk Arnhem	Sterk verbeterd
M21	Uiterwaardvergraving Doorwerthse waarden	Sterk verbeterd
M22	Uiterwaardvergraving Middelwaard	Nauwelijks verbeterd
M23	Uiterwaardvergraving Tollewaard	Verbeterd
M24	Obstakelverwijdering Machinistenschool Elst	Sterk verbeterd
M25	Ruimte voor de Lek Vianen: uiterwaardvergraving Honswijkerwaarden, stuweiland Hagestein, Hagesteinse uiterwaard en Heerenwaard	Sterk verbeterd
M27 M29 M30	Dijkverbetering Nederrijn Betuwe Hagestein - Opheusden (DR 43) (HOP)	Nauwelijks verbeterd
M28	Dijkverbetering Nederrijn/Arnhemse en Velpsebroek	Geen oordeel. Het project is niet beoordeeld door het Q team van Ruimte voor de Rivier. De impact van het project werd door PDR als te beperkt gezien. Daarvoor in de plaats heeft de welstandscommissie van de gemeente een grotere rol gehad.
M30	Dijkverbetering Schoonhovense veer - Langerak (DR 16)	Sterk verbeterd
	Regelwerk Pannerden	Verbeterd
M32	Dijkverlegging Cortenoever	Sterk verbeterd
M33	Dijkverlegging Voorsterklei	Sterk verbeterd
M34	Uiterwaardvergraving Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard	Sterk verbeterd
M35	Uiterwaardvergraving Keizers-, Stobben- en Olsterwaarden	Sterk verbeterd
M36	Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld	Sterk verbeterd
M37	Ruimte voor de Rivier Zwolle: uiterwaardvergraving Scheller en Oldeneler Buitenwaarden (SOB)	Sterk verbeterd
M38	Ruimte voor de Rivier Zwolle: dijkverlegging Westenholtte (DWH)	Sterk verbeterd
M39.1	Ruimte voor de Rivier IJsseldelta: zomerbedverlaging Beneden-IJssel	Verbeterd
M39.2	Ruimte voor de Rivier IJsseldelta: Reevediep	Fase 1 Sterk verbeterd Fase 2 Buiten scope RVR

* Maatregelen M01, M04, M12, M26 en M31 zijn vervallen.

Bijlage 4

Bijlagen

Overzicht oorspronkelijke planning versus
gerealiseerde planning

	Maatregelen conform PKB	PKB (RAMING)			REALISATIE		VERSCHIL
		Start	Hydraulisch effect bereikt	In mnd.	Hydraulisch effect bereikt	In mnd.	In mnd.
A	BOVEN-RIJN/WAAL						
V01	Obstakelverwijdering Suikerdam en polderkade naar de Zandberg	Vervallen					
M02	Extra uiterwaardvergraving Millingerwaard	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2016	132	12
M03	Dijkteruglegging Lent	1-1-2006	30-9-2015	117	31-12-2015	120	3
V04	Kribverlaging Waalbochten	Vervallen					
M05	Kribverlaging Midden-Waal	1-1-2006	31-12-2014	108	31-3-2013	87	-21
M06	Kribverlaging Waal - Fort St. Andries	1-1-2006	31-12-2014	108	31-12-2015	120	12
M07	Kribverlaging Beneden Waal	1-1-2006	31-12-2014	108	31-12-2015	120	12
M08	Uiterwaardvergraving Brakelse benedenwaarden en dijkverlegging Munnikenland	1-1-2006	31-12-2015	120	30-12-2015	120	0
B	BENEDENRIVIERENGEBIED						
M09	Uiterwaardvergraving Avelingen	1-1-2006	30-6-2015	114	31-12-2013	96	-18
M10	Ontpoldering Noordwaard	1-1-2006	31-12-2014	108	31-12-2015	120	12
M11	Rivierverruiming Overdiepse Polder	1-1-2006	30-6-2015	114	30-9-2015	117	3
V12	Kadeverlaging Biesbosch	1-1-2011	31-12-2015	60	Vervallen	-	
M13	Dijkverbetering Amer/Donge	1-1-2010	31-12-2015	72	31-3-2015	63	-9
M14	Dijkverbetering Steurgat/Land v Altena	1-1-2010	31-12-2015	72	30-9-2015	69	-3
M15	Dijkverbetering Bergsche Maas/Land van Altena	1-1-2010	31-12-2015	72	30-9-2015	69	-3
M16	Dijkverbetering Oude Maas/Hoeksche Waard	1-1-2010	31-12-2015	72	31-12-2015	72	0
M17	Dijkverbetering Oude Maas/Voorne Putten	1-1-2010	31-12-2015	72	31-12-2015	72	0
O01	Kadeverlaging Zuiderklip	Vervallen					
M18	Waterberging op het Volkerak - Zoommeer	1-1-2006	30-6-2014	102	31-12-2015	120	18
C	PANNERDENSCH KANAAL, NEDERRIJN EN LEK						
M19	Uiterwaardvergraving Huisschensche Waarden	1-1-2006	31-12-2015	120	30-9-2017	141	21
M20	Uiterwaardvergraving Meinerswijk	1-1-2006	31-12-2015	120	30-9-2015	117	-3
M21	Uiterwaardvergraving Doorwerthsche Waarden	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2013	96	-24
M22	Uiterwaardvergraving Middelwaard	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2013	96	-24
M23	Uiterwaardvergraving De Tollewaard	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2013	96	-24
M24	Obstakelverwijdering Machistenschool Elst	1-1-2006	31-12-2015	120	30-9-2014	105	-15
M25	Uiterwaardvergraving Honswijkerwaarden, stuweiland Hagestein, Hagesteinse Uiterwaard en Heerenwaard	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2015	120	0
V26	Dijkverbetering Nederrijn/Geldersche Vallei	1-1-2010	31-12-2015	72	Vervallen		
M27	Dijkverbetering Nederrijn/Betuwer, Tieler en Culemborgerwaarden (HOP)	1-1-2010	31-12-2015	72	31-12-2016	84	12
M28	Dijkverbetering Nederrijn/Arnhemse en Velpsebroek (DR 47)	1-1-2008	31-12-2013	72	31-12-2013	72	0
M29	Dijkverbetering Lek/Betuwer, Tieler en Culemborgerwaarden	1-1-2010	31-12-2015	72	31-12-2016	84	12
M30	Dijkverbetering Lek/Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden	1-1-2006	31-12-2011	72	31-12-2015	120	48
V31	Dijkverbetering Lek/Lopiker- en Krimpenerwaard	1-1-2006	31-12-2011	72	31-12-2011	72	0
D	IJSSEL						
M32	Dijkverlegging Cortenoever	1-1-2006	31-12-2015	120	30-6-2016	126	6
M33	Dijkverlegging Voorsterklei	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2015	120	0
M34	Uiterwaardvergraving Bolwerkplas, Worp en Ossenwaard	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2015	120	0
M35	Uiterwaardvergraving Keizers-, Stobben- en Olsterwaarden	1-1-2006	30-9-2015	117	31-12-2014	108	-9
M36	Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2016	132	12
M37	Uiterwaardvergraving Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2016	132	12
M38	Dijkverlegging Westenholte	1-1-2006	30-6-2015	114	31-12-2016	132	18
M39a	Ruimte voor de Rivier IJsseldelta - gedeelte Zomerbedverlaging	1-1-2006	31-12-2015	120	31-12-2016	132	12
M39b	Ruimte voor de Rivier IJsseldelta - gedeelte Reevediep			0	31-12-2019	168	168
O02	Dijkverlegging Hondsbroeksche Pleij	Vervallen					
O03	Regelwerk Pannerden	Vervallen					

Bijlage 5

Bijlagen

Literatuurlijst Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier

- Evaluatie PKB Ruimte voor de Rivier, Achtergronddocument deel veiligheid, Blueland Consultancy, 19-01-2018
- Oogst Ruimtelijke Kwaliteit, PDR, 2018
- Voortgangsrapportage 31, Rijkswaterstaat, 31-12-2017
- Voortgangsrapportage 30, Rijkswaterstaat, 31-08-2017
- Evaluatie programmabeheersing Ruimte voor de Rivier, Berenschot i.s.m. Procap, juni 2017
- Ruimte voor Innovatie, stapsgewijs of met grote sprongen, Ruimte voor de Rivier, 2017
- Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier, programmabureau Ruimte voor de Rivier, 26-06-2017
- Ruimte voor de Rivier, Beleving van programmacommunicatie door bewoners en projectleiders betrokken bij het programma Ruimte voor de Rivier, GfK, 2017
- Pakkettoets P2017-II, Bovenrivieren, Deltares, 2017
- Pakkettoets P2016-II Benedenrivieren, Deltares, 2016
- Voortgangsrapportage 29, Rijkswaterstaat, 31-12-2016
- Wijziging van de Regeling Grote Projecten naar aanleiding van een evaluatie van deze regeling, Kamerstuk 34 685, nr. 2, Rijksoverheid, 2016
- Samenwerkingsplan Control 2015 – 2016, Ruimte voor de Rivier, 2016
- Ruimte voor de Rivier. Archeologische monumentenzorg langs de grote rivieren 2000-2015, Willemse N.W., 2016
- Natuurrealisatie in het programma Ruimte voor de Rivier, Alterra, 2015
- Beheersplan 2015, Ruimte voor de Rivier, 2015
- Driekwart review, Andersson Elffers Felix, 18-03-2013
- Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier, Berenschot, 24-09-2011
- Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier - Bijlagenboek, Berenschot, 24-09-2011
- Beheersplan 2009, Ruimte voor de Rivier, 2009
- Programmaopdracht Realisatiefase Ruimte voor de Rivier, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009
- Procesevaluatie totstandkoming PKB RVR, Berenschot, 03-07-2007
- Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier Nota van Toelichting, Rijkswaterstaat, 01-01-2007
- Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier deel 4, Rijkswaterstaat, 19-12-2006
- Regeling Grote Projecten, Rijksoverheid, 22-06-2006
- Voortgangsrapportage 7, Rijkswaterstaat, 31-12-2005
- Voortgangsrapportage 1, Rijkswaterstaat, 11-05-2003
- Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 18 106 Voortgang rivierdijkversterkingen, Den Haag, 31-10-2002 (basisrapportage)



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)