

Artikel

Evaluatie PKB Ruimte voor de Rivier: juridisch-bestuurlijke lessen voor toekomstige grootschalige infrastructurele overheidsprojecten

Mr. dr. M.N. (Marlon) Boeve, mr. dr. G.M. (Berthy) van den Broek, mr. dr. F.A.G. (Frank) Groothuijse, mr. dr. A. (Andrea) Keessen en prof. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswijk*

52

1 Inleiding

Naar aanleiding van de hoge waterstanden in Nederlandse rivieren in 1993 en 1995 heeft het kabinet in december 2005¹ de planologische kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier (RvR) vastgesteld.² Met de vaststelling van de PKB RvR heeft het kabinet besloten de bescherming tegen overstromingen vanuit de Rijntakken uiterlijk in 2015 op het wettelijk vereiste niveau te brengen en de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied te verbeteren. In de PKB RvR is gekozen voor een samenhangend basispakket van oorspronkelijk 39 maatregelen,³ waarvoor in totaal een budget van € 2,3 miljard beschikbaar was. Veel van deze maatregelen betekenden ingrijpende aanpassingen van het rivierengebied, die ook grote impact hebben gehad op bewoners en bedrijven in het gebied. Nu de PKB RvR – anders dan

vele andere door de overheid uitgevoerde grootschalige en ingrijpende infrastructurele projecten – vrijwel tijdig met het bereiken van de voorgenomen doelstellingen en binnen het oorspronkelijk budget is uitgevoerd,⁴ is het interessant om te onderzoeken welke juridisch-bestuurlijke aspecten daaraan hebben bijgedragen. Niet in de laatste plaats om te bezien welke juridisch-bestuurlijke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor infrastructurele projecten van aanzienlijke omvang of met veel impact op de omgeving die de overheid in de toekomst wil realiseren.

In deze bijdrage zullen wij onderzoeken in hoeverre de bestuurlijk-juridische vormgeving en de wijze van uitvoering van de PKB RvR hebben bijgedragen aan de tijdige realisering van de in de PKB opgenomen doelstellingen binnen het beschikbare budget. Vervolgens zullen we bezien welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor de uitvoering van andere grote en ingrijpende projecten door de overheid. Dat geldt in de eerste plaats voor toekomstige infrastructurele projecten ten behoeve van het overstromingsrisicobeheer, die Nederland ook in de toekomst zal moeten blijven uitvoeren om de verwachte klimaatverandering en zeespiegelstijging het hoofd te kunnen (blijven) bieden. De lessen kunnen echter ook van belang zijn voor andere grote (infrastruc-

* Mr. dr. M.N. Boeve, mr. dr. G.M. van den Broek, mr. dr. F.A.G. Groothuijse, mr. dr. A. Keessen en prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk zijn allen verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) van de Universiteit Utrecht.

1. PKB Ruimte voor de rivier, deel 3, Kamerstukken II 2005/06, 30 080, nr. 4.
2. De Tweede Kamer heeft op 7 juli 2006 ingestemd met de PKB (Handelingen II 2005/06, 98-6087). De Eerste Kamer heeft op 19 december 2006 ingestemd (Handelingen I 2006/07, 14-559 t/m 14-575).
3. Uiteindelijk zijn er vijf maatregelen vervallen.

4. Zie de brief van de Minister van IenW d.d. 23 maart 2018 (IENW/BSK-2018/54691) aan de Tweede Kamer over de eindevaluaties van Zandmaas/Grensmaas en Ruimte voor de Rivier en Berenschot, Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier. Sturen en ruimte geven, Utrecht 14 februari 2014.

turele) projecten, die bijvoorbeeld moeten worden uitgevoerd in het kader van de energietransitie, zoals de aanleg van windparken en zonnenvelden en bijbehorende kabels en leidingen, of in het kader van de mobiliteit, zoals de aanleg en aanpassing van (spoor)wegen. Deze bijdrage is gebaseerd op een evaluatieonderzoek dat wij in 2018 hebben uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat Grote Projecten en Onderhoud, Programmabureau Ruimte voor de Rivier. In dit artikel geven wij de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek weer.⁵ In maart 2019 is het project Ruimte voor de Rivier officieel beëindigd.⁶ Dit vormt een mooie aanleiding om onze bevindingen thans te publiceren in dit tijdschrift.

Van een aantal algemene juridisch-bestuurlijke aspecten, die naar onze verwachting van belang waren voor de tijdige realisering van de doelstellingen van de PKB binnen het beschikbare budget, hebben we gezien of deze ook daadwerkelijk daaraan hebben bijgedragen, en voor zover dat het geval is, op welke wijze.

Het betreft de volgende aspecten:

1. decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving;
2. integraliteit van besluitvorming;
3. participatie van burgers en marktpartijen;
4. projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming;
5. flexibiliteit in besluitvorming;
6. kwaliteit van besluitvorming.

Het betreft algemene juridisch-bestuurlijke aspecten die ook bij andere infrastructurele projecten van belang (kunnen) zijn. Dat sluit vanzelfsprekend niet uit dat er nog projectspecifieke aspecten of omstandigheden van belang waren voor de tijdige realisering van de PKB RvR binnen het beschikbare budget. Voor zover dat het geval is, zal daarop ook worden ingegaan.

1.1 Methodologie en aanpak

Aangezien niet alle 39 projecten in detail konden worden onderzocht, is een vijftal projecten geselecteerd.⁷ Daarbij is gekozen voor zo veel mogelijk differentiatie op het gebied van het soort project, de initiatiefnemers en de totstandkomings- en besluitvormingsprocedures. De PKB en de vijf projecten zijn door middel van een *desk study* geanalyseerd. Daarnaast zijn per project een of meer personen geïnterviewd die betrokken zijn geweest bij deze projecten. Deze interviews hebben als doel een beeld te krijgen van de wijze waarop de verschillende aspecten ook in de praktijk een rol hebben gespeeld bij de uitvoering van de PKB-maatregelen. Ook bij de selectie van de te interviewen personen is gestreefd naar een mix van personen met verschillende

achtergronden, betrokkenheid en functies bij de geselecteerde RvR-projecten van betrokken overheden.⁸

Onze eerste voorlopige bevindingen die aan de hand van de desk study en de interviews verkregen zijn, zijn tijdens een expertmeeting besproken met een aantal experts. Deze experts zijn op basis van hun deskundigheid, ervaring en betrokkenheid bij de uitvoering van de PKB RvR geselecteerd. Ook hier betrof het betrokkenen met een verschillende achtergrond,⁹ zodat vanuit zo veel mogelijk perspectieven kon worden gereflecteerd op deze eerste bevindingen. Mede aan de hand van de inbreng van de experts en directbetrokkenen zijn wij tot onze uiteindelijke bevindingen gekomen. Een begeleidingscommissie heeft het onderzoek begeleid en zowel de tussentijdse als de eindresultaten van commentaar voorzien.

1.2 Leeswijzer

Na een korte introductie van de PKB RvR (par. 2) zal aan de hand van de zes (algemene) juridisch-bestuurlijke aspecten worden gezien of, en zo ja, op welke wijze deze aspecten hebben bijgedragen aan het tijdig bereiken van de doelstellingen van de PKB binnen het beschikbare budget (par. 3). Tevens zullen de lessen die daaruit voor andere infrastructurele projecten kunnen worden getrokken, worden geformuleerd. Daarnaast zal worden stilgestaan bij een aantal specifieke aspecten die kenmerkend zijn voor de PKB RvR, die naar ons oordeel hebben bijgedragen aan het bereiken van doelstellingen van de PKB RvR en tevens van belang kunnen zijn voor de aanpak van andere grootschalige infrastructurele overheidsprojecten (par. 4). Wij sluiten af met een conclusie, waarin de belangrijkste lessen nog eens op een rijtje zullen worden gezet (par. 5).

2 Introductie PKB Ruimte voor de Rivier

2.1 Juridische betekenis PKB

Ten behoeve van de verwezenlijking van het project RvR heeft het Rijk destijds gekozen voor de vaststelling van een planologische kernbeslissing als bedoeld in art. 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (oud). Een planologische kernbeslissing is een integraal plan voor een gebied of een groot (infrastructureel) project dat alleen op rijksniveau kon worden vastgesteld. Een PKB is in grote lijnen vergelijkbaar met een rijksstructurevisie als bedoeld in art. 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), met dien verstande dat in een

5. Zie voor het volledige onderzoeksrapport www.uu.nl/files/juridisch-bestuurlijke-evaluatie-pkb-rvr-def-24-april-2018-pdf.

6. Zie persbericht Rijkswaterstaat: www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/03/ruimte-voor-de-rivierprogramma-afgerond.aspx.

7. Dit zijn de projecten: Ontpoldering Noordwaard, Dijkteruglegging Lent, Dijkverbetering Hagestein Opheusden (HOP), uiterwaardvergravingen Nederrijn en uiterwaardvergravingen Deventer.

8. Zie voor een overzicht van de personen die zijn geïnterviewd: Bijlage C bij het onderzoeksrapport, www.uu.nl/files/juridisch-bestuurlijke-evaluatie-pkb-rvr-def-24-april-2018-pdf.

9. Tot de experts behoren niet de personen die reeds in het kader van het onderzoek waren geïnterviewd. Van de expertmeeting is een verslag gemaakt. De experts zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op dit verslag. Zie voor een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting: Bijlage E bij het onderzoeksrapport, www.uu.nl/files/juridisch-bestuurlijke-evaluatie-pkb-rvr-def-24-april-2018-pdf.

PKB concrete beleidsbeslissingen konden worden opgenomen die door andere overheden in acht moesten worden genomen.¹⁰ Daarnaast bood de WRO de mogelijkheid om in een PKB aan te geven welke van de daarin opgenomen beslissingen van zodanig belang zijn dat afwijking daarvan slechts mogelijk is door de PKB, met toepassing van art. 2b WRO, te herzien.¹¹ Voor de andere onderdelen van een PKB waren de rechtsgevolgen niet wettelijk vastgesteld.¹² De totstandkomingsprocedure van een PKB was relatief zwaar. Belangrijke onderdelen van de totstandkomingsprocedure waren de toepassing van de openbare uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het verplichte overleg met besturen van lagere overheidslichamen en het instemmingsvereiste van de Tweede Kamer en Eerste Kamer.¹³

2.2 Inhoud PKB Ruimte voor de Rivier op hoofdlijnen

Vanwege de verwachte toename van de maatgevende rivierafvoeren en zeespiegelstijging door klimaatverandering heeft het kabinet er in de PKB voor gekozen de vereiste hoogwaterveiligheid zo veel mogelijk te bereiken door het nemen van maatregelen die voorkomen dat de maatgevende hoogwaterstanden steeds verder stijgen. De waterveiligheidsdoelstelling van de PKB is dan ook uitgedrukt in een te bereiken rivierstanddaling *per riviertak*.¹⁴ Dit betekende een accentverschuiving van dijkverbetering naar een combinatie van rivierverruiming en dijkverbetering. Voor dijkverbetering is in de PKB alleen gekozen indien andere rivierverruimende maatregelen niet geschikt of niet financieerbaar waren. Met deze keuze voor een nadruk op rivierverruiming is een gedeeltelijke herinrichting van het rivierengebied onontkoombaar gebleken. Deze noodzakelijke herinrichting is aanleiding geweest om de waterveiligheidsdoelstelling in de PKB te combineren met een doelstelling die ziet op de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. De PKB RvR heeft daarmee formeel ook een dubbele doelstelling.¹⁵

Om de dubbele doelstelling te bereiken is in de PKB RvR gekozen voor een *samenhangend* basispakket van 39 maatregelen, die *uiterlijk in 2015* en *binnen het budget* van € 2,3 miljard moesten zijn uitgevoerd. Voor de uitvoering van deze maatregelen dienden verschillende overheden projectbesluiten (of hoofdbesluiten) te nemen, waarin op hoofdlijnen juridisch bindend werd

beslist op welke wijze elk van deze maatregelen zou worden uitgevoerd en vergund. In de PKB is per maatregel aangegeven welke overheidsinstantie het projectbesluit neemt. Met inachtneming van onder meer schaal en aard van de desbetreffende maatregel is de projectbesluitbevoegdheid in de PKB zo veel mogelijk op centraal niveau neergelegd.¹⁶ Tevens is in de PKB aangegeven welke projectprocedure voor het projectbesluit wordt gevolgd.

3 Algemene juridisch-bestuurlijke aspecten

3.1 Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving

Voor het project RvR is gekozen voor een planologische kernbeslissing, omdat het kabinet voor het rivierengebied als geheel een koers wilde uitzetten en de hoogwaterproblematiek integraal wilde aanpakken. Er zijn in de PKB RvR geen concrete beleidsbeslissingen opgenomen. Wel is een aantal beslissingen aangemerkt als ‘beslissing van wezenlijk belang’.¹⁷

Met de PKB RvR is op rijksniveau een samenhangend pakket van maatregelen vastgesteld. Dit was het centrale (beleids)kader, dat op decentraal niveau werd uitgewerkt. Hoewel de PKB een kaderstellend instrument is dat op rijksniveau wordt vastgesteld, is er in het voortraject veel ruimte geweest voor een inbreng van decentrale overheden. De PKB is in samenspraak en overleg met decentrale overheden tot stand gekomen. Het voortraject dat voorafging aan de vaststelling van de PKB was intensief, het pakket aan maatregelen werd samengesteld in overleg met decentrale bestuurders. De PKB is in dit opzicht niet van bovenaf opgelegd: bij de uitvoering van de PKB zijn geen juridisch bindende publiekrechtelijke instrumenten gebruikt waarbij eenzijdig, van bovenaf, bepaalde beleidskeuzes of maatregelen werden opgelegd aan decentrale overheden. Formeel is de PKB een centraal instrument dat op rijksniveau wordt vastgesteld, maar in de praktijk is de PKB RvR in samenspraak met decentrale overheden tot stand gekomen.

Uit de interviews en expertmeeting bleek dat het een bewuste strategie was om de PKB op deze manier zorgvuldig en in samenspraak met decentrale overheden voor te bereiden. De participatie van decentrale overheden en de zorgvuldige besluitvorming in de totstandkomingsfase van de PKB hebben hun vruchten afgeworpen in de uitvoeringsfase.

De grondige motivering van nut en noodzaak van een samenhangend pakket aan maatregelen in de PKB-fase had als voordeel dat het nut en de noodzaak van deze afzonderlijke maatregelen in de uitvoeringsfase niet steeds per geval meer hoefden te worden aangetoond.

10. Art. 1 jo. art. 2a lid 1 WRO.

11. De zogenoemde ‘beslissingen van wezenlijk belang’, art. 3 lid 2 BRO 1985 (oud).

12. Van Buuren c.s. concludeerden destijds dat het Rijk alleen zonder herziening van de PKB van deze ‘overige’ beslissingen kon afwijken indien en voor zover dat in de PKB zelf is toegestaan. Over de binding van decentrale overheidsorganen aan deze beslissingen was het standpunt dat een afwijking van het rijksbeleid gemotiveerd moet worden, zie P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes & A.A.J. de Gier, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* (vierde druk), Deventer: Kluwer 2002, p. 349-354.

13. Art. 2a WRO.

14. PKB RvR, deel 4, p. 12, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 080, nr. 23.

15. PKB RvR, deel 4, p. 9, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 080, nr. 23.

16. Zie PKB RvR, deel 4, p. 18-19, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 080, nr. 23.

17. PKB RvR, deel 4, p. 8, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 080, nr. 23.

Daarbij hebben de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten, waarin de samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden werd vormgegeven, een belangrijke rol gespeeld. Met het sluiten van een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst gaven decentrale overheden hun commitment aan de uitvoering van de PKB. Deze overeenkomsten waren nuttig wanneer later, in de uitvoeringsfase, discussies ontstonden, bijvoorbeeld bij vergunningverlening. De decentrale overheid had zich immers al door middel van de samenwerkingsovereenkomsten gebonden aan de uitvoering van de PKB op een bepaalde overeengekomen wijze.

De nauwe betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming van de PKB heeft bijgedragen aan het draagvlak voor de PKB bij decentrale overheden, zo bleek uit de interviews. De fase van de totstandkoming van de PKB kan worden gekenschetst als een besluitvorming op centraal niveau, met grote regionale betrokkenheid.

Het uitgangspunt van de PKB RvR was dat het vaststellen van juridisch bindende besluiten in beginsel aan de decentrale overheden (gemeente, waterschap) werd overgelaten. In dat opzicht had de besluitvorming een trechtervorm. Een voorbeeld geeft hoofdstuk 6 van de PKB, waarin het gaat om ruimtelijke reserveringen. Deze reserveringen worden op centraal niveau, in de PKB, aangeduid op de kaarten bij de PKB. Aan provincies en gemeenten wordt gevraagd deze ruimtelijke reserveringen doorwerking te laten krijgen in hun (decentrale) beleid en regelgeving, met name in streeken bestemmingsplannen.

Bij wijze van uitzondering kon van het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ worden afgeweken, onder andere wanneer sprake was van ingrijpende en complexe maatregelen die een relatief groot gebied beslaan.¹⁸ Echter, ook bij projecten waar werd afgeweken van het decentralisatiebeginsel en waar een rijksinpassingsplan werd vastgesteld, werd nauw samengewerkt met lagere overheden.¹⁹ Het rijksinpassingsplan wordt doorgaans gezien als een interventie-instrument, waardoor de rijks-overheid door middel van een juridisch bindend besluit van bovenaf een bepaalde maatregel kan opleggen aan de decentrale overheid. In het kader van het project RvR fungeerde het rijksinpassingsplan echter meer als een coördinatie-instrument dan als een interventie-instrument en werd soms op verzoek van een decentrale overheid vastgesteld. Het rijksinpassingsplan werd gehanteerd als instrument om de besluitvorming snel en gecoördineerd te laten verlopen.

Het uitgangspunt van de PKB was een ‘programmatische aanpak’. Dat wil zeggen dat het kabinet wilde vasthouden aan de realisatie van de doelstellingen uiterlijk in 2015, maar dat er ruimte werd gelaten voor een flexibele keuze bij de uitvoering van de maatregelen die tot het realiseren van deze doelstellingen moeten leiden.

De flexibiliteit werd bereikt door de globale wijze waarop de maatregelen in de PKB zijn aangegeven en doordat er ruimte werd gelaten voor alternatieven.²⁰

Van de beoogde programmatische aanpak is uiteindelijk maar in een gering aantal gevallen gebruik gemaakt. Over het algemeen bestaat het beeld dat de (strategische) plannen op rijksniveau zijn gemaakt, maar dat deze decentraal, binnen de kaders van de PKB, zijn uitgevoerd door lokale overheden. Bij de uitvoering van de maatregelen hadden de decentrale overheden, binnen de kaders van de PKB, een zekere, maar beperkte, mate van flexibiliteit.²¹

Op basis van de bevindingen verdient het naar ons oordeel voor grote rijksprojecten aanbeveling het nut en de noodzaak van een *samenhangend* pakket aan maatregelen op rijksniveau in nauwe samenspraak met de decentrale overheden voor te bereiden en te motiveren en vast te leggen in een wettelijk instrument, bijvoorbeeld een structuurvisie en/of programma. De grondige motivering en voorbereiding van het samenhangende pakket aan maatregelen op rijksniveau kan ook van nut zijn in de rechtsbeschermingsfase en voor de onderbouwing van een eventuele inzet van interbestuurlijke (interventie-)instrumenten door het Rijk. Het vastleggen van deze rijksbeslissing in een juridisch instrument met een wettelijke basis, zoals een structuurvisie (en onder de Omgevingswet een omgevingsvisie), verdient ons inziens de voorkeur boven een buitenwettelijk beleidsdocument. In de eerste plaats omdat beleid dat is vastgelegd in een structuurvisie, waarmee zowel de Eerste als de Tweede Kamer heeft ingestemd, meer gewicht in de schaal legt bij decentrale overheden en omwonenden. Bovendien is in dat geval voorzien in een verplichte wettelijke voorbereidingsprocedure, op grond waarvan eenieder zienswijzen naar voren kan brengen (afdeling 3.4 Awb).

Een andere les die kan worden getrokken uit de evaluatie is dat de besluiten over de wijze waarop een op rijksniveau vastgestelde taakstelling moet worden bereikt en de ruimtelijke inpassing daarvan in de omgeving, in beginsel op decentraal niveau moeten worden uitgewerkt, aangezien lokale en regionale partijen over specifieke gebiedskennis beschikken. De samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden kan juridisch worden vormgegeven door het sluiten van overeenkomsten. Deze overeenkomsten zijn van nut om discussies in de latere uitvoeringsfase te voorkomen. Wanneer lokaal een dusdanig ingrijpende maatregel nodig is dat deze het schaalniveau en/of de capaciteit van de betrokken decentrale overheid overstijgt, verdient het aanbeveling om in nauw overleg met de betrokken decentrale overheden te kiezen voor een rijksprojectbesluit, thans rijksinpassingsplan.

18. PKB RvR, deel 4, p. 19, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 080, nr. 23.

19. Zo is bij het project Dijkverbetering Hagestein Opheusden weliswaar een rijksinpassingsplan vastgesteld, maar dit vond plaats op verzoek van en in overleg met decentrale overheden.

20. PKB RvR, deel 4, p. 13.

21. Zie over flexibiliteit in de besluitvorming uitgebreider par. 3.5.

3.2 Integraliteit van besluitvorming

• Ruimtelijke kwaliteit

Het uitgangspunt van de PKB RvR om de waterveiligheidsdoelstelling zo veel mogelijk te bereiken door middel van rivierverruiming noopt tot *integrale gebiedsgerichte oplossingen*. Rivierverruiming vergt immers relatief veel ruimte en heeft een grote impact op het ruimtegebruik in het riviergebied. In die zin lag het dan ook voor de hand om verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling in de PKB RvR op te nemen. De voor de waterveiligheid noodzakelijke ruimtelijke ingrepen in het riviergebied konden daardoor worden gecombineerd met een kwaliteitsimpuls voor dat gebied. De ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling bood decentrale overheden een kans om in samenspraak met de omgeving de ruimtelijke kwaliteit van het gebied naar hun eigen inzichten te verbeteren. Daarvoor was van groot belang dat het Rijk de decentrale overheden binnen de harde randvoorwaarden ten aanzien van hydraulische taakstelling, budget en tijdsplanning relatief veel vrijheid heeft geboden om de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling in een gezamenlijk gebiedsproces in te vullen.

De bij de onderzochte projecten betrokken gemeenten hebben de PKB RvR als een kans gezien. In de interviews werd gesproken van ‘een lot uit de loterij’, ‘van een bedreiging een kans maken’ en ‘een win-winsituatie’. Een andere geïnterviewde stelde dat de PKB enerzijds een plicht voor de decentrale overheden en de omgeving met zich bracht, maar anderzijds ook een uitnodiging aan hen was om het gebied een kwalitatieve impuls te geven. Daarbij werd wel als voorwaarde gesteld dat er een gedeelde visie bestaat voor de ontwikkeling van het gebied, en dat daarvoor ook voldoende financiering en draagvlak aanwezig zijn.

Ook de strikte monitoring van het voldoen aan de harde randvoorwaarden en een meer terughoudende monitoring van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling door het Rijk waren belangrijk voor het tijdig bereiken van de doelstellingen van de PKB binnen het gestelde budget. Een onafhankelijk kwaliteitsteam (Q-team),²² waarvan onder meer landschapsarchitecten deel uitmaakten, speelde een belangrijke rol bij de beoordeling en monitoring van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen. Indien nodig kon ook een beroep worden gedaan op ondersteuning van het Q-team bij de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen. Ondersteuning en monitoring gingen daarbij hand in hand.

In de onderzochte PKB-projecten is op verschillende wijzen invulling gegeven aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. Het ging daarbij niet alleen om de inpassing van infrastructurele werken en de landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische inpassing van rivierverruimende maatregelen, maar bijvoorbeeld ook om de ontwikkeling van natuur (onder meer oibossen) en verschillende recreatieve voorzieningen, zoals fietspaden, wandelpaden, het Biesbosch Museum, watersport, aan-

22. Het Q-team bestond uit vijf deskundigen: een fysisch geograaf, een stedenbouwkundige, een rivierkundige, een ecooloog en een landschapsarchitect.

legkades, passantenhavens, kleinschalige vakantiehuisjes, minicampings, een evenemententerrein en uitzichtpunten.

De open ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling kende in enkele gevallen ook een keerzijde. Uit een eerdere evaluatie van de ontwerpprocessen²³ blijkt namelijk dat er in sommige gevallen onduidelijkheid bestond over wat ruimtelijke kwaliteit nu precies inhoudt. Dit leverde soms problemen op bij de overdracht van de planstudiefase naar de uitvoeringsfase, vooral in gevallen waarbij gekozen was voor vormen van aanbesteding waarbij de aannemer niet alleen verantwoordelijk was voor de uitvoering van een maatregel, maar ook voor het ontwerp daarvan.²⁴ In die gevallen bestonden soms ook meningsverschillen tussen enerzijds overheden en omwonenden en anderzijds de aannemer over de interpretatie van het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’, waarbij ook kostenaspecten een rol speelden.

Grote projecten van rijksbelang met een grote impact op het ruimtegebruik, zoals de PKB RvR, nopen tot een integrale gebiedsgerichte aanpak. Dergelijke projecten bieden kansen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het projectgebied. De PKB RvR heeft geleerd dat een ‘open’ ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling op rijksniveau inclusief (financiële) ondersteuning van het Rijk de decentrale overheden de kans biedt om hun eigen wensen met betrekking tot de invulling van die doelstelling in samenspraak met de omgeving te realiseren binnen de harde waterveiligheidsdoelstelling van het Rijk. Daardoor kan het draagvlak bij decentrale overheden en de betrokken burgers voor het rijksproject worden vergroot. Bovendien stimuleert een open ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling de gebiedsgerichte samenwerking tussen decentrale overheden om die ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling gebiedsgericht in te vullen.

Om ervoor te zorgen dat die samenwerking niet vrijblijvend is en gericht is op het bereiken van het nationale belang ten behoeve waarvan het project wordt uitgevoerd, zal het Rijk vooraf harde voorwaarden moeten stellen aan de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling, onder meer ten aanzien van de taakstelling met betrekking tot het desbetreffende nationale belang, de ruimtelijke kwaliteit, het budget en de tijdsplanning. Die randvoorwaarden zullen door het Rijk ook moeten worden gemonitord. Het opzetten van een integrale bestuurlijke en ambtelijke organisatiestructuur, waarin de daarin vertegenwoordigde overheden in de plan- of programmafase in samenspraak plannen met elkaar en belangenorganisaties ontwikkelen en in de uitvoeringsfase de besluitvorming afstemmen, strekt daarbij tot aanbeveling.

De open ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling (inclusief rijksondersteuning) is in onze ogen een belangrijke suc-

23. Zie W. Hulsker, M. Wienhoven, M. van Diest & S. Buijs, Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier, uitgevoerd door Ecorys in opdracht van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, Rotterdam 2011, p. 19.

24. Het gaat daarbij bijv. om de aanbestedingsvorm *Best Value for Procurement*, waarvoor in het project Nederrijn was gekozen.

cesfactor van de PKB RvR. Decentrale overheden krijgen daarmee immers (mede)zeggenschap over de ruimtelijke inpassing van de maatregel en de kans om een kwaliteitsimpuls aan het projectgebied te geven. In algemene zin heeft dit de decentrale overheden in een vroeg stadium in de ‘meewerkstand’ gezet. Daardoor zijn decentrale overheden gestimuleerd om constructief mee te denken over de gebiedsgerichte invulling van de doelstellingen van de PKB. De PKB-maatregel werd daarmee ook een project van decentrale overheden zelf, zodat zij de omgeving – ondersteund door het Rijk – ook actief bij de ontwikkeling en uitvoering van de maatregel hebben betrokken.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij in algemene zin dat de *dubbele doelstelling* van de PKB:

- heeft bijgedragen aan integrale gebiedsontwikkeling en besluitvorming daarover;
- heeft gefungeerd als vliegwiel voor de samenwerking tussen de betrokken decentrale overheden en het Rijk en op dat vlak leereffecten heeft gehad;
- in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het draagvlak bij decentrale overheden en omwonenden voor de uitvoering van de PKB-maatregelen.

Belangrijk daarbij was de *integraal opgezette bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatiestructuur* (zie par. 3.4), waarin de bestuurders en ambtenaren van de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties (in stuur-, werk- en projectgroepen) gedurende het gehele proces, dus vanaf de voorbereiding van de PKB RvR, actief en intensief waren betrokken en tot en met de uitvoeringsfase betrokken bleven.

Indien de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling geen integraal onderdeel was geweest van de PKB, zou het draagvlak bij decentrale overheden en omwonenden en de bereidheid om mee te werken aan de ontwikkeling en uitvoering van de waterveiligheidsdoelstelling van het Rijk naar onze verwachting minder groot zijn geweest. In dat geval zou (de dreiging met) de inzet van de interbestuurlijke instrumenten door het Rijk, zoals instructieregels, instructies en inpassingsplannen, sneller in beeld komen. De kans op weerstand vanuit de decentrale overheden en betrokken burgers tegen het rijksproject neemt daardoor naar onze overtuiging toe. Hetzelfde geldt voor de kans op juridische procedures tegen de benodigde besluiten²⁵ en vertraging of zelfs afstel van het rijksproject. Het verdient naar onze mening dan ook aanbeveling om bij projecten die een grote impact hebben op de omgeving een samen met de omgeving in te vullen ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling integraal onderdeel te laten uitmaken van deze projecten.

Wordt daarvoor niet gekozen, dan zou de regio kunnen worden gestimuleerd om zelf met alternatieve maatregelen te komen die aansluiten bij door de regio gewenste ruimtelijke kwaliteit, door vanuit het Rijk aan te geven welke maatregel het Rijk zelf voor ogen heeft. De regio

zou vervolgens in de gelegenheid kunnen worden gesteld om een alternatieve maatregel voor te dragen binnen de door het Rijk te stellen randvoorwaarden, waaronder in ieder geval het door het Rijk gestelde doel en het budget en de termijn waarbinnen dat doel moet zijn bereikt. De decentrale overheden zal voldoende tijd moeten worden gegund om samen met partijen uit de regio binnen de randvoorwaarden van het Rijk een alternatief te ontwikkelen. Omdat ook het Rijk daarbij belang heeft, is het in onze ogen raadzaam dat het Rijk daarbij de nodige ondersteuning biedt door de inbreng van kennis en deskundigheid en/of financiële ondersteuning door onder meer juristen, technici en landschapsarchitecten.

• *Meekoppelkansen*

In het kader van de integraliteit van de besluitvorming is ook gezien in welke mate ontwikkelingen die niet primair gericht zijn op het bereiken van de doelstellingen van de PKB RvR bij de besluitvorming over de onderzochte PKB-maatregelen zijn meegenomen. Een voorbeeld daarvan is een woningbouwproject voor 1300 woningen en een jachthaven in Kampen, die aanvaardbaar als meekoppelkans in de besluitvorming over RvR-maatregel Bypass Kampen²⁶ zijn meegenomen. Deze zogenaamde meekoppelkansen zijn slechts in beperkte mate in de besluitvorming over deze PKB-maatregelen meegenomen, omdat de meekoppelkans:

- niet behoort tot de waterveiligheidsdoelstelling en ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling van de PKB;
- weerstand in de omgeving kan oproepen en daarmee vertragend kan werken in de besluitvorming over de PKB-maatregel;
- zou kunnen leiden tot juridische risico's voor de besluitvorming over de PKB-maatregel zelf (bijvoorbeeld in het kader van de m.e.r.-procedure of financiële of maatschappelijke uitvoerbaarheid);²⁷
- technische, bestuurlijke en financiële afstemming vergt met de uitvoering van de PKB-maatregel, terwijl de meekoppelkans uiteindelijk niet altijd wordt benut, zodat alle investeringen in het meenemen van de meekoppelkans uiteindelijk voor niets zijn geweest.

Wanneer men het meenemen van meekoppelkansen bij de ontwikkeling van maatregelen of de besluitvorming daarover wil stimuleren, dan zal naar onze mening vooraf duidelijk moeten worden aangegeven onder welke voorwaarden ‘meekoppelen’ mogelijk is. Met het oog op

25. Decentrale overheden kunnen op grond van art. 1.4 jo. art. 1.1 lid 1 sub a Chw geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aanwenden tegen de rijksbesluiten benodigd voor de uitvoering van (categorieën) rijksprojecten die zijn opgenomen in bijlage I en II.

26. Deze specifieke RvR-maatregel maakte geen onderdeel uit van de in de evaluatie onderzochte maatregelen.

27. De voorkeur werd in die gevallen veelal gegeven aan een afzonderlijk besluitvormingstraject voor de realisering van de meekoppelkansen. De meekoppelkans ten aanzien van het woningbouwproject en de jachthaven bij RvR-maatregel Bypass Kampen, waarin het bestemmingsplan voorzag, is door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd, omdat de actuele regionale behoefte aan 1300 woningen in het dorp Reeve en de jachthaven niet inzichtelijk was gemaakt (ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345). Uiteindelijk is een afzonderlijk bestemmingsplan vastgesteld voor de realisering van een woningbouwproject van 700 woningen.

risico- en kostenbeheersing kan worden gedacht aan de volgende voorwaarden voor meekoppelen:

- Benutting van de meekoppelkansen vergroot het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak van de uit te voeren maatregel.
- Benutting van de meekoppelkansen moet juridisch uitvoerbaar zijn en geen onaanvaardbare juridische risico's opleveren voor de uitvoering van het voorgenomen project.
- Financiering van de meekoppelkansen moet vooraf verzekerd zijn.
- De initiatiefnemer van de meekoppelkansen is bereid een nadeelcompensatieovereenkomst te sluiten, zodat de nadeelcompensatie aan benadeelden moet worden uitgekeerd en ten gevolge van benutting van de meekoppelkansen op de initiatiefnemer kan worden verhaald.
- De initiatiefnemer van de meekoppelkansen is verantwoordelijk voor de extra onderzoeken die nodig zijn voor de besluitvorming.
- De besluitvorming over benutting van de meekoppelkansen moet mogelijk zijn binnen de tijdsplanning voor de besluitvorming van het voorgenomen project.
- De uitvoering van de meekoppelkansen mag de uitvoering van het project niet belemmeren.
- Het verzoek aan het Rijk om een meekoppelkansen mee te nemen bij een rijksproject zou aan een uiterlijke termijn kunnen worden gebonden. Bij dit verzoek zal de initiatiefnemer moeten aantonen dat aan alle voorwaarden voor meekoppelen is voldaan, zodat de haalbaarheid en de risico's tijdig kunnen worden ingeschat. Naarmate meekoppelkansen in een later stadium worden ingebracht, zal de kans dat 'meekoppelen' de besluitvorming zal vertragen namelijk groter zijn. Daar staat tegenover dat de benodigde flexibiliteit om gedurende het proces meekoppelkansen toe te voegen minder wordt.

Meekoppelkansen van overheden leveren in onze ogen doorgaans minder risico's op dan meekoppelkansen van particulieren. Een overheid heeft immers meer financiële armslag en heeft met een eigen ambtenarenapparaat ook de expertise in huis om de benodigde onderzoeken te doen ten behoeve van de benodigde besluiten. Wanneer men geen enkel risico wil lopen dat meekoppelkansen de uitvoering of voortgang van het project vertragen of belemmeren, verdient het aanbeveling om de meekoppelkansen niet mee te nemen en voor de realisering daarvan een afzonderlijk besluitvormingstraject te doorlopen.

3.3 Participatie van burgers en marktpartijen

Naar huidig recht is participatie pas wettelijk verplicht als er al een ontwerpplan of -besluit ligt en tijdens de MER-procedure. Dat betekent echter niet dat er daarvoor geen participatie plaatsvindt. Integendeel, in het waterbeheer is informele participatie eerder regel dan

uitzondering.²⁸ Binnen het programma RvR is zowel voor als na de vaststelling van de PKB ten aanzien van de uitwerking van maatregelen op informele wijze ruimte geboden voor participatie voorafgaand aan de formele inspraak. Dit loopt vooruit op de aanpak voorgestaan door de Omgevingswet, waar vroege participatie de standaard wordt. Aangezien er geen participatiedraaiboek voor het gehele project was opgesteld, verschilde de wijze waarop deze informele participatie was vormgegeven per project. Er zijn wel overeenkomsten in houding – waar mogelijk meebewegen met de inbreng – en aanpak, zoals het gebruik van informatieavonden, klankbordgroepen en keukentafelgesprekken.

Voor de vaststelling van de PKB werd besloten in welke gebieden maatregelen zouden kunnen worden getroffen op de korte of lange termijn. Uit de interviews blijkt dat er ruimte werd geboden aan de regio, dat wil zeggen gemeenten, provincies en waterschappen, om met het Rijk de opgave (die heeft geleid tot het vaststellen van de PKB) te bespreken. Dit is zichtbaar in de PKB, waar af en toe wordt gerefereerd aan 'wensen vanuit de regio',²⁹ en dat blijkt eveneens uit de gevolgde MER-procedure. Het is de indruk van de geïnterviewden werkzaam bij Rijkswaterstaat (RWS) dat door de regio tijdig te betrekken er bestuurlijk draagvlak ontstond voor de maatregelen.

Het was in eerste instantie aan de 'regio' om omwonenden en lokale ondernemers gevestigd in het rivierengebied in te lichten over het project RvR en te betrekken bij de besluitvorming over de uitwerking van (een) concrete maatregel(en) en lokaal draagvlak te verwerven. De betrokken overheden organiseerden gezamenlijk informatieavonden en ontwerpateliers om omwonenden en in het gebied gevestigde ondernemers te informeren en de kans te bieden om mee te denken en advies te geven. In het begin was nog niet zeker wat waar precies ging gebeuren, omdat de locatie nog geselecteerd zou worden. Na de vaststelling van de PKB werd er ruimte geboden voor participatie bij de keuze voor en de uitwerking van de lokaal te treffen maatregel.

In de opstartfase verliep de samenwerking tussen overheden en burgers soms wat stroef. De indruk bestond bij burgers dat RWS van mening was dat de benodigde kennis wel in huis was bij RWS. Initiatieven van bewoners (Lent, Noordwaard) werden niet zonder meer overgenomen, maar wel meegenomen in de besluitvorming als een van de mogelijke oplossingen. Om het overleg te vergemakkelijken, werden vertegenwoordigers van (verenigde) bewoners gevraagd voor een klankbordgroep of overleggroep.

De kwaliteit van de participatie kwam niet expliciet aan de orde in de interviews. Wat opvalt is dat iedereen in de interviews positief rapporteert over de interactie

28. A. Keessen, L. van Daalen & A. van Buuren, Participatie in watermanagement – goed voorbeeld doet volgen?, NJB (89) 2014, afl. 30, p. 2117-2124.

29. Zie bijv. PKB RvR, deel 4, p. 13, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 080, nr. 23.

tussen bestuurders, ambtenaren en burgers, al worden er ook kritische kanttekeningen geplaatst. Opgemerkt wordt dat slechts een beperkt aantal mensen is geïnterviewd, waaronder slechts twee private partijen, te weten een bestuurslid van een vereniging van omwonenden en een bestuurslid van een stichting. Uit de interviews met deze private betrokkenen blijkt dat zij de indruk hadden dat RWS wel overtuigd moest worden van het nut van hun inbreng, zeker in het begin. Een aandachtspunt volgens private betrokkenen is dat het tussen de oren van het bevoegd gezag moet komen dat lokale kennis waardevol is, en dat dit vanaf het begin een open en geïnteresseerde houding vereist ten aanzien van inbreng vanuit de omgeving. Dit blijkt overigens ook uit interviews met RWS, waar werd gezegd dat er serieus werd geprobeerd wat te doen met de inbreng van private partijen. Wij hebben niet uitvoerig onderzocht of bewoners en bedrijven er ook zo over denken. Uit ander onderzoek dat zich richt op de beleving van de participatie bij omwonenden van RvR-projecten komt een wisselend beeld naar voren ten aanzien van de waardering door de omgeving.³⁰

Ook na de vaststelling van de maatregel en opname in de PKB was er ruimte voor informeel overleg. De betrokken overheden organiseerden individuele 'keukentafelgesprekken' om in hun eigen omgeving te praten met bewoners en bedrijven die mogelijk zouden moeten verhuizen. Er zijn veel inspanningen geleverd door de omgevingsmanagers om te voorkomen dat onteigening via onteigeningsprocedures bij de rechter zou moeten plaatsvinden. En met de 'blijvers' werd individueel overlegd over de inpassing van kleine zaken, bijvoorbeeld over waar te planten bomen het beste konden worden neergezet en ingetekend op de plankaart, of over de plek van een uitrit of parkeerplaats. Ook werd er overleg gevoerd over de werkzaamheden. Uit de interviews bleek dat het zinvol is de aannemer te betrekken bij het overleg over de werkzaamheden, omdat deze veel preciezer kan uitleggen wat er zal gebeuren, bijvoorbeeld hoe hard het geluid zal zijn en hoe hoog de trillingen. Een aannemer gaf in de interviews aan bij de uitvoering nog zaken te hebben veranderd om beroepen te voorkomen.

De RvR-projecten laten zien dat het loont om te investeren in vroegtijdige en uitgebreide participatie, waarbij de verkregen inbreng serieus wordt genomen. De

genoemde voordelen zijn: inhoudelijk betere zienswijzen, besluiten die op meer draagvlak kunnen rekenen en minder beroepszaken. De voornaamste onderwerpen waarover een zienswijze is ingediend, zijn: schadevergoeding, grondaankoop, effecten van de maatregel op de natuur, behoud van bomen en cultuurhistorische waarden, op- en afritten en bereikbaarheid, de noodzaak van de maatregel, hydraulische consequenties van de maatregel, behoud van woningen en de wens voor meer dan wel minder ruimte voor recreatieve activiteiten. Het is opvallend dat er voornamelijk opgekomen wordt tegen de *uitvoering* van de maatregelen. De noodzaak tot het treffen van maatregelen stond nauwelijks ter discussie in de beroepszaken.³¹

Hoewel vroegtijdige en uitgebreide participatie tijd kost, bleek dit toch prima samen te kunnen gaan met tijdige oplevering. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de commissie-Elverding. Bestuurders en ambtenaren hebben verschillende succesfactoren aangewezen:

1. Bouw vanaf het begin aan een goede relatie met de omgeving door (a) zo vroeg mogelijk te gaan praten met de omgeving en (b) de inbreng van de omgeving zo veel mogelijk mee te nemen in de besluitvorming. Dit sluit aan bij het gegeven dat participatie alleen als succesvol wordt ervaren door participanten als hun inbreng serieus wordt genomen en zij daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming.
2. Stel het doel centraal, niet de oplossing, want er is altijd een alternatief. Als duidelijk aan wordt gegeven wat het doel is en wat de randvoorwaarden zijn, ontstaat er ruimte voor meerdere oplossingen. Focus dus niet te snel op één oplossing.
3. Werk oplossingen samen met de omgeving uit. Hoe meer het de oplossing is van de omgeving, hoe meer draagvlak.

3.4 Projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming

Het project RvR werd destijds bestempeld als een groot project met een eigen organisatie. Er was een concreet doel: het bereiken van de doelstellingen van de PKB in 2015, binnen een bepaald budget. De deadline van 2015 was een harde eis. Gecombineerd met de rapportages aan de Tweede Kamer en het toezicht door de minister heeft dit tot een strakke planning en organisatie geleid. De regie lag bij het programmabureau (PDR), omdat de minister verantwoordelijk was voor het project.

Bij de uitvoering van de PKB werd door de programmadirectie zo veel mogelijk gestreefd naar coördinatie van de besluitvorming. Het doel van de toepassing van coördinatieregelingen is, heel algemeen, het stroomlijnen van procedures voor besluiten die met elkaar samenhangen, inclusief de rechtsbescherming daartegen. De toepassing van coördinatieregelingen was er ook bij de uitvoering van de PKB op gericht om alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar

30. J. Edelenbos, A. van Buuren, D. Roth & M. Winnubst, Stakeholder initiatives in flood risk management: Exploring the role and impact of bottom-up initiatives in three 'Room for the River' projects in the Netherlands, *International Journal of River Basin Management* 2016, p. 1-20, DOI: 10.1080/09640568.2016.1140025; G.C. Heems & B.L.M. Kothuis, Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten. De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief (diss. Maastricht), 2012; M.H. Winnubst, Turbulent waters; Cross-scale conflict and collaboration in river landscape planning (diss. Nijmegen), 2011; S. Dijkstra, P. van de Vijver & B. Verhagen, Ruimte voor de rivier: beleving van programmacommunicatie door bewoners en projectleiders betrokken bij het programma 'Ruimte voor de Rivier', GfK 2018. Zie <https://library.wur.nl/WebQuery/hydrotheek/2242612>; Hulsker e.a. 2011.

31. Bijlage D bij het onderzoeksrapport bevat een overzicht van de zienswijzen en beroepen en de opvolging daarvan, zie www.uu.nl/files/juridisch-bestuurlijke-evaluatie-pkb-rvr-def-24-april-2018-pdf.

af te stemmen. De coördinatie van de besluitvorming zorgde voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen. Coördinatie van samenhangende besluiten heeft verschillende voordelen:

- versnelling van de besluitvorming;
- inhoudelijke afstemming van de besluiten;
- een overrule-bevoegdheid voor het coördinerende orgaan, indien een decentraal bestuursorgaan niet of onvoldoende meewerkt; en
- rechtsbescherming tegen de gecoördineerde besluiten wordt gelijkgeschakeld, versneld en geconcentreerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De rechter kan daardoor de hele besluitvorming met betrekking tot het project beoordelen en belanghebbenden kunnen op één moment al hun bezwaren naar voren brengen.

De centrale controle door het programmabureau op het behalen van de doelstellingen, de planning en het budget was een succesfactor om de PKB-maatregelen tijdig en binnen het beschikbare budget uit te voeren.

De concentratie van kennis en expertise bij het programmabureau werd positief gewaardeerd door de decentrale overheden. De ontwikkeling en organisatie van kennis op hoog niveau hebben de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming positief beïnvloed. Niet alle decentrale overheden hebben immers voldoende kennis en expertise in huis voor de uitvoering van een groot project als RvR.

Het verdient dan ook aanbeveling om bij projecten of maatregelen van algemeen belang een centrale organisatie in te zetten die ondersteuning biedt bij het behalen van de doelstellingen, de planning en het budget, en hier ook controle op uitvoert. Dit was een belangrijke succesfactor bij het project RvR om de PKB-maatregelen tijdig en binnen het beschikbare budget uit te voeren en is ook toepasbaar bij andere grote projecten. Deze organisatie dient dan wel te beschikken over voldoende mankracht en budget alsmede over duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ook het bieden van juridische ondersteuning vanuit het Rijk bij (de voorbereiding van) beroepsprocedures in de vorm van een onafhankelijke juridische deskundige is een succesfactor geweest.

De toepassing van coördinatieregelingen waardoor alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar worden afgestemd, zorgt voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen en is positief te waarderen. Dit geldt in het bijzonder voor de hoofdbesluiten. Bij de (faciliterende) uitvoeringsbesluiten is meer maatwerk gewenst en verdient het geen aanbeveling om standaard een coördinatieregeling toe te passen, maar dit per geval te bepalen.

3.5 Flexibiliteit in de besluitvorming

Door het inbouwen van flexibiliteit in de besluitvorming over grote projecten kan worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen en nieuwe inzichten, die zich gedurende de lange doorlooptijd van deze projecten

kunnen voordoen. Bovendien kan flexibiliteit in de besluitvorming ruimte bieden voor innovatieve oplossingen. Flexibiliteit levert echter in de besluitvorming (rechts)onzekerheid op voor belanghebbenden in het gebied. In hoeverre flexibiliteit in de besluitvorming kan worden geboden, hangt af van de aard van het besluit en het daarop van toepassing zijnde toetsingskader. Op de flexibiliteit die de PKB RvR zelf biedt, is reeds in paragraaf 3.1 ingegaan. In deze paragraaf gaat het om de flexibiliteit in de besluiten die nodig zijn voor uitvoering van de PBK-maatregel. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen hoofdbesluiten (projectbesluiten) en uitvoeringsbesluiten (zoals vergunningen).

• *Flexibiliteit in hoofdbesluiten*

Bestemmingsplannen en inpassingsplannen bieden (in theorie) veel ruimte voor flexibiliteit, omdat het algemeen verbindende voorschriften betreft die vanwege het ruime toetsingskader van ‘een goede ruimtelijke ordening’ globaal kunnen worden vastgesteld. Bovendien voorziet de Wro in de bevoegdheid om in bestemmingsplannen en inpassingsplannen flexibiliteitsinstrumenten op te nemen, waarvan met inachtneming van de daarin opgenomen objectief begrensde regels gebruik kan worden gemaakt. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen en inpassingsplannen en de daaraan voorafgaande onderzoeken moet volgens vaste rechtspraak worden uitgegaan van de maximale planologische invulling van het plan³² en de daarin opgenomen flexibiliteitsmogelijkheden.³³ Voor wat de flexibiliteitsinstrumenten betreft komt daar nog bij dat gebruikmaking daarvan een extra appellabel besluit oplevert. Betreft het een globaal plan zonder flexibiliteitsinstrumenten, dan komt daar nog een verhoogd planschaderisico bij. Dat maakt het inbouwen van flexibiliteit in de besluitvorming niet aantrekkelijk. De Omgevingswet beoogt de huidige belemmeringen daarvoor weg te nemen.³⁴ De beantwoording van de vraag in hoeverre dat doel ook zal worden bereikt, gaat het bestek van deze bijdrage helaas te buiten, maar wij vragen ons af of de verwachtingen bij de regering niet te hooggespannen zijn.³⁵

32. Zie o.m. ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3535 en ABRvS 5 augustus 2015, BR 2015/105 m.nt. C.N.J. Kortmann. Zie ook S.M. van Velsen, Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan (deel 1 en 2). Een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan, TBR 2013/65 en 77.

33. Zie o.m. ABRvS 1 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7032, ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3971, ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4147, ABRvS 8 februari 2000, AB 2000/363 m.nt. Struiksma en ABRvS 13 oktober 2004, AB 2005/25 m.nt. F.A.G. Groothuijse. Zie ook F.A.G. Groothuijse, D. Korsse & B.J. Schueler, Rechterlijke toetsing van globale omgevingsplannen zonder horizon, in: R. Ortlep e.a. (red.), De rechter onder vuur, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 121-138.

34. Zie o.m. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 275-277.

35. Zie uitgebreider hierover F.A.G. Groothuijse & R. Kegge, Het omgevingsplan, integraal en marginaal? (Preadvis voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 45), Den Haag 2017, par. 3.3 en 3.4 en F.A.G. Groothuijse e.a., Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksverplichtingen, TBR 2016/111 en Groothuijse, Korsse & Schueler 2016, p. 121-138.

In de onderzochte PKB RvR-projecten is mede om bovengenoemde redenen in de hoofdbesluiten zelf een beperkte mate van flexibiliteit geboden. Aan die flexibiliteit bestond ook weinig behoefte, omdat over de hoofdbesluiten veelal overeenstemming bestond, daarover reeds afspraken waren gemaakt tussen de betrokken overheden en daarover reeds in de PKB-fase al uitgebreide burgerparticipatie had plaatsgevonden. Dat in de hoofdbesluiten zelf maar beperkt ruimte is geboden voor flexibiliteit, heeft overigens niet tot gevolg gehad dat er geen ruimte was voor de inbreng van innovatieve oplossingen. In de voorbereiding van deze besluiten zijn – al dan niet naar aanleiding van ingebrachte zienswijzen of de inbreng van aannemers – innovatieve oplossingen betrokken en is daarvoor in sommige gevallen ook gekozen. De keuze voor een innovatieve oplossing was in die gevallen al vastgelegd in het hoofdbesluit zelf, zodat aan het inbouwen van flexibiliteit in de besluitvorming om innovatieve oplossingen mogelijk te maken in dat geval geen behoefte bestond.

Bij de ontpoldering van de Noordwaard is bijvoorbeeld een innovatie toegepast ten aanzien van het ontwerp van een waterkering voor fort Steurgat. Door in het ontwerp een 80 meter breed griendbos voor de kering aan te planten kon de kering door de vermindering van de golfslag op de kering, gelet op de voor de kering geldende veiligheidsnorm, ongeveer 70 cm lager en 11 meter minder breed worden ontworpen dan een klassiek dijkontwerp.³⁶ Daarmee kon het uitzicht vanuit het fort over het gebied worden behouden. Deze innovatie maakte onderdeel uit van het (hoofd)besluit zelf.³⁷

- *Flexibiliteit in uitvoeringsbesluiten*

Voor de beslissingen op aanvragen om een beschikking voor een concreet geval (vergunningen, ontheffingen of andere toestemmingen) worden de mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen begrensd door de hoofdbesluiten en het toetsingskader voor deze besluiten. Een project of activiteit zal daarvoor voldoende concreet moeten zijn.³⁸ De flexibiliteit die in de uitvoeringsbesluiten kan worden geboden, is dan ook beperkter dan de flexibiliteit die in bestemmingsplannen en inpassingsplannen kan worden geboden.

Bij de onderzochte PKB-projecten is ten aanzien van de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten aan de aannemer in veel gevallen de ruimte gelaten om binnen de kaders en eisen van de hoofdbesluiten de wijze van uitvoering van de werkzaamheden te bepalen. In de wijze van uitvoering was dan ook veel ruimte voor innovatie en maatwerk. In deze gevallen was de aannemer zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten. Uit de interviews kwam

naar voren dat dit ook als voordeel heeft dat een aannemer naar omwonenden beter en gedetailleerder kan aangeven wanneer en op welke wijze hij de werkzaamheden zal uitvoeren, en hoe hij daarmee gepaard gaande overlast kan beperken.

Flexibiliteit kan echter ook een keerzijde hebben. De geboden flexibiliteit kan immers door de aannemer worden ingevuld door (innovatieve) uitvoeringsvarianten, waarmee op voorhand geen rekening was gehouden. Deze uitvoeringsvarianten kunnen weerstand oproepen bij omwonenden, decentrale overheden of andere belanghebbenden, waardoor het maatschappelijke draagvlak voor de uitvoering van een project kan afkalven.

Een voorbeeld daarvan is de aanleg van terpen in de Noordwaard. De aannemer wilde deze terpen aanleggen met grond die op een innovatieve wijze thermisch was gereinigd. Indien deze grond aan de wettelijke eisen voldoet en daarover contractueel niets met de aannemer is geregeld, kan de aannemer ervoor kiezen om thermische gereinigde grond te gebruiken. In dit geval bestonden er bij belanghebbenden, mede om esthetische redenen, in het gebied sterke bezwaren tegen het gebruik van deze grond. Uiteindelijk heeft de opdrachtgever (RWS) moeten ingrijpen om te voorkomen dat de terpen met thermische gereinigde grond zijn uitgevoerd. Dit kan tijdverlies en een onvoorziene kostenpost voor de opdrachtgever tot gevolg hebben.

Indien het aanvragen van uitvoeringsbesluiten aan de aannemer wordt overgelaten, verdient het ook aanbeveling dat de overheid bij de opdrachtverlening beziet of de wijze van uitvoering van het werk kan leiden tot onomkeerbare of ingrijpende gevolgen voor derden. Ook tijdens de uitvoering van het werk is monitoring door de opdrachtgever in zoverre aan te bevelen.

3.6 Kwaliteit van besluitvorming

Een belangrijk aspect van de RvR-projecten betreft onderzoek naar en aanbevelingen voor de kwaliteit van de besluitvorming. In de juridische literatuur is slechts indirect en veelal algemene informatie te vinden over welke elementen bijdragen aan een goede kwaliteit van besluitvorming.³⁹ Het gaat dan met name over reguliere eisen die op grond van de Awb aan de besluitvorming worden gesteld, alsmede om algemene publicaties over het belang van participatie bij overheidsbesluitvorming, de Elverding-aanpak en de opvolger daarvan onder het regime van de Omgevingswet. De kwaliteit van de besluitvorming is overigens ook lastig kwantitatief te meten, omdat indicatoren voor dit meten niet eenduidig zijn. Uit de onderhavige evaluatie vloeit wel een aantal elementen voort dat van invloed is op de kwaliteit van de besluitvorming. Deze hangen samen met de aspecten die in voorgaande paragrafen uitvoeriger zijn behandeld en toegelicht.

36. Zie toelichting Rijksinpassingsplan Noordwaard, p. 50.

37. Zie toelichting Rijksinpassingsplan Noordwaard, p. 107.

38. Zie o.m. ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3331, M en R 2017/39 m.nt. M.A.A. Soppe, ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2817, AB 2012/92 m.nt. M.A.M. Dieperink, ABRvS 1 september 2010, AB 2010/262 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4163, BR 2007/590.

39. Zie bijv. K.J. de Graaf e.a., *Quality of decision-making in public law*, Groningen: Europa Law Publishing 2007.

Uit de desk study kunnen de volgende aspecten worden afgeleid die bijdragen aan kwalitatief goede besluitvorming:

- serieuze en inhoudelijke participatie;
- een goede en zorgvuldige voorbereiding van plannen, maatregelen en besluiten;
- de aanwezigheid van een projectorganisatie per maatregel in een gebied en een overkoepelend programmabureau;
- de investering in juridische expertise die voor alle partijen beschikbaar is; en
- het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen.

Daarnaast is een cultuur waar fouten mogen worden gemaakt vanwege het leereffect daarvan voor andere projecten van belang voor een constante verbetering van de besluitvorming.

Aanvullend op de desk study bleek uit *de interviews* dat naar het oordeel van de respondenten de besluitvorming gedurende de looptijd van de PKB steeds verbeterde. Voorts werden in de interviews de volgende elementen nog extra onderstreept:

- Omdat RvR een integraal en langlopend programma betrof, kon van de ervaringen met eerdere projecten worden geleerd. Zowel de projectteams van de individuele maatregelen als het overkoepelende programmabureau hebben de ervaringen uit eerdere projecten gebruikt om de kwaliteit van de besluitvorming continu te verbeteren.
- Het bestaan van een programmabureau en een ambtelijke werkgroep bevoegd gezag (AWBG) heeft een positieve invloed gehad op de kwaliteit van de besluitvorming. Daaraan heeft bijgedragen dat er zo veel mogelijk continuïteit in de bemensing was, en dat er ook daadwerkelijk blijvend geïnvesteerd is in deskundigheid en kennis.
- Zowel de informele afstemmingsverbanden (overheden onderling) als de mogelijkheid besluiten te laten checken door zowel de programmadirectie als een onafhankelijke juridische deskundige (in dit geval de landsadvocaat) hebben eveneens bijgedragen aan het lerend vermogen en daarmee aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Naast een goede organisatie van de juridische kennis hebben ook de werkwijze en organisatie van de programmadirectie als geheel bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Van belang daarbij is geweest de combinatie van de beschikbaarheid van en samenwerking tussen de verschillende kennisdisciplines (waaronder de juridische) binnen de programmadirectie, het intensieve contact tussen de projecten en de PDR via de riviertakmanagers om op tijd te kunnen faciliteren en potentiële risico's vroegtijdig te beheersen, de toepassing van leerervaringen uit het ene project in vergelijkbare onderdelen van de andere projecten, en het snel kunnen opschalen naar het meest geschikte bestuurlijk niveau wanneer dat nodig was.

Tijdens de *expertsessie* werd benadrukt dat een andere indicatie voor de kwaliteit van de besluitvorming is dat er vanwege de uitvoerige participatie zienswijzen van een betere inhoudelijke kwaliteit zijn ingediend, waarmee wordt bedoeld dat mensen zienswijzen indienen gericht tegen specifieke onderdelen van besluiten die voor hen van rechtstreeks belang zijn, en waarmee vervolgens in de besluitvorming ook vaak rekening is gehouden, dat er relatief weinig beroepen bij de rechter zijn geweest en dat er nauwelijks vernietigingen van besluiten hebben plaatsgevonden.

Deze inbreng tijdens de expertmeeting werd ondersteund door de resultaten uit de desk study, waarbij de ingediende zienswijzen, het aantal beroepen en het aantal vernietigingen zijn bestudeerd.

Ten slotte is een indicatie voor de kwaliteit van de besluitvorming dat projecten over het algemeen tijdig en binnen het budget zijn gerealiseerd.

Wij hebben op basis van de desk study, de interviews en de expertmeeting een aantal elementen gedestilleerd die positief hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. De elementen die uit de studie worden gedestilleerd als zijnde van belang voor een goede kwaliteit van besluitvorming betreffen de *combinatie* van:

- de mate en kwaliteit van de participatie;
- zorgvuldige voorbereiding en motivering van besluiten op basis van multidisciplinaire expertise;
- het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen, waarbij waar mogelijk ruimte is voor innovatie en flexibiliteit;
- investeringen in onafhankelijke (juridische) expertise en deze toegankelijk maken voor alle betrokken overheden;
- deskundige project en/of programmaorganisatie; en
- faciliteren en bevorderen van lerend vermogen.

Wanneer bovenstaande elementen voldoende aandacht krijgen, kan dit in beginsel leiden tot meer tevreden burgers en medeoverheden, meer inhoudelijke en 'to the point' zienswijzen, een beperkter aantal beroepen bij de rechter, minder vernietigingen van besluiten door de rechter en het op tijd en binnen het budget afronden van projecten. Zoals gezegd, dit kwantitatief meten en wetenschappelijk het oorzakelijk verband aantonen is niet goed mogelijk. Deze bevindingen zijn eveneens relevant voor andere toekomstige grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang.

4 Specifieke succesfactoren PKB RvR

Het is belangrijk voor ogen te houden dat naast de bestuurlijke-juridische aanpak ook een aantal andere bijzondere factoren mede van belang was voor het succes van de PKB RvR. Een bijzondere factor die heeft bijgedragen aan de succesvolle bestuurlijk-juridische

uitvoering van de PKB RvR was de *breed gevoelde noodzaak en urgentie* bij zowel overheden als inwoners en bedrijven in het rivierengebied om na de hoogwaters van de jaren negentig de waterveiligheid in Nederland snel te verbeteren. Zij hadden daar zelf ook direct belang bij. Mede vanwege de gebleken noodzaak en urgentie werden door het Rijk ook voldoende financiële middelen beschikbaar gesteld om de dubbele doelstelling van de PKB en de daarvoor benodigde maatregelen samen met de decentrale overheden te ontwerpen en uit te voeren. Deze factoren in combinatie met de bestuurlijke en juridische aanpak zijn bepalend geweest voor het succes van PKB RvR.

5 Afsluiting

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de gekozen bestuurlijke en juridische aanpak bij de totstandkoming en uitvoering van de PKB RvR succesvol is geweest. De waterveiligheidsdoelstelling en de kwaliteitsdoelstelling zijn tijdig en binnen de gestelde financiële kaders bereikt. Dat succes kan deels ook worden verklaard door de breed gevoelde noodzaak en urgentie in het riviergebied om na de hoogwaters van de jaren negentig de waterveiligheid te verbeteren, waardoor het Rijk voldoende financiële middelen beschikbaar stelde voor de ontwikkeling en uitvoering van de PKB-maatregelen in nauwe samenwerking met de decentrale overheden.

Naast deze specifieke succesfactoren kan ook een aantal algemene bestuurlijk-juridische lessen worden getrokken, die nuttig zouden kunnen zijn voor toekomstige grote (rijks)projecten waarbij een algemeen belang betrokken is. Daarbij kan worden gedacht aan het Delta-programma of het Hoogwaterbeschermingsprogramma, maar ook aan grote projecten die buiten het terrein van het waterbeheer of de waterstaat liggen en een grote impact op de fysieke leefomgeving hebben. Te denken valt aan projecten die betrekking hebben op de energietransitie, zoals de aanleg van windparken of de preventieve versterking van gebouwen in Groningen die onvoldoende bestand zijn tegen zware aardbevingen ten gevolge van de gaswinning. Daarbij past de kanttekening dat de urgentie en noodzaak van dergelijke projecten niet door iedereen worden onderkend, zeker niet door degenen die daar de nadelige gevolgen van ondervinden, maar daarvan niet direct zelf profijt hebben.

De lessen kunnen van belang zijn voor projecten waarbij een algemeen belang betrokken is, en waarbij de rijksoverheid (een zekere mate van) verantwoordelijkheid draagt, maar medewerking nodig heeft van decentrale overheden en/of private partijen.

Het gaat daarbij om de volgende lessen:

1. Indien het gaat om grote projecten van algemeen belang waarvoor het Rijk een systeemverantwoordelijkheid draagt of wenst te dragen, is het van belang

die verantwoordelijk vooraf en niet halverwege of slechts ten dele te nemen.

2. Het verdient aanbeveling om de betrokkenheid van het Rijk in een zo duidelijk mogelijke, concrete taakstelling te verwoorden met een strikte deadline en een concreet budget. Deze taakstelling of projectdoelstellingen worden bij voorkeur neergelegd in een document met een wettelijke status, zoals een structuur- of omgevingsvisie of programma.
3. De systeemverantwoordelijkheid van het Rijk dient vooraf te worden genomen en gedurende de uitvoering van een project te blijven bestaan. Het is van belang voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen om de projectmaatregelen in samenwerking met de decentrale overheden te ontwerpen en uit te voeren, inclusief de daarvoor benodigde (onafhankelijke) expertise, waaronder juridische, ecologische, hydrologische, cultuurhistorische en architectonische expertise.
4. Stel als Rijk de regio vroegtijdig in het proces concrete mogelijkheden en voordelen van het project in het vooruitzicht bij omstreden en ingrijpende projecten (laat de regio niet alleen de lasten van het project dragen, maar laat deze daarvan ook meeprofiteren).
5. Naarmate de taakstelling van het Rijk een grotere impact heeft op de fysieke leefomgeving, ligt een gebiedsgerichte samenhangende aanpak voor de hand. Wanneer een project in bepaalde opzichten een nadelige invloed op de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben, is het belangrijk dat er bij de opstelling van een projectprogramma ook aandacht is voor de inpassing van maatregelen die deze negatieve invloed kunnen mitigeren of de kwaliteit van de leefomgeving kunnen verbeteren. De combinatie van een dergelijke nationale taakstelling en een (open) ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling, waaraan invulling wordt gegeven met een regionale, *gebiedsgerichte samenhangende programmaanpak*, strekt in deze gevallen zeer tot aanbeveling.
6. Een systeemverantwoordelijkheid van het Rijk kan goed samengaan met samenwerking met decentrale overheden en andere (private) partijen. Het is belangrijk om decentrale overheden en andere betrokken partijen in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij de voorbereiding en ontwikkeling van maatregelen. De investering in vroegtijdige samenwerking met decentrale overheden en andere betrokken partijen bij het opstellen van een samenhangend en gebiedsgericht pakket van maatregelen werpt haar vruchten af in de uitvoeringsfase. Het verdient aanbeveling om afspraken over de uitvoering van het maatregelenpakket vast te leggen in bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten.
7. Het verdient aanbeveling om decentrale overheden en andere betrokken partijen waar mogelijk zeggenschap te geven over de keuze en uitvoering van de maatregelen, binnen de grenzen van de taakstelling, het budget en de planning. Een (open) ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling op rijksniveau, die door

decentrale overheden binnen vooraf gestelde grenzen nader kan worden ingevuld, kan die samenwerking sterk bevorderen. Een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden is daarbij van groot belang. Het vastleggen van afspraken in interbestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten kan dienstbaar zijn in de uitvoeringsfase.

8. Indien decentrale overheden een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van het rijksproject, is het aan te bevelen om een centrale projectorganisatie op te zetten die waakt over het interbestuurlijke proces en het bereiken van de doelstellingen van het rijksproject, en die ook decentrale overheden kan ondersteunen bij de uitwerking, de besluitvorming en de uitvoering van deelprojecten. Deze projectorganisatie zal een duidelijke taakopdracht moeten krijgen en dienen te beschikken over deskundige bemensing en voldoende budget om te investeren in kennis(ontwikkeling) en deskundigheid.
9. Het vroegtijdig opzetten van een heldere bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuur, waarbij ook belangengroepen een rol hebben, bevordert de samenwerking tussen de betrokken overheden. In die overlegstructuur zou de centrale projectorganisatie een belangrijke regisserende en faciliterende rol moeten hebben.
10. Het is belangrijk om van tevoren een inschatting te maken van juridische risico's van meekoppelkansen voor het bereiken van de doelstellingen van het rijksproject. Meekoppelkansen kunnen alleen worden meegenomen in het project wanneer deze aanvaardbaar zijn en binnen de randvoorwaarden kunnen worden uitgevoerd.
11. Wanneer decentrale bestuursorganen – na minnelijk overleg – niet of onvoldoende medewerking verlenen, en daardoor het behalen van de taakstelling in gevaar komt, zal het Rijk kunnen overgaan tot (het dreigen met) de inzet van zijn interbestuurlijke instrumenten. Hierdoor kan medewerking worden afgedwongen, of het Rijk kan ervoor kiezen om zelf maatregelen te treffen of tot besluitvorming over te gaan in de plaats van het desbetreffende decentrale bestuursorgaan. Het verdient aanbeveling om te investeren in een (vroeg)tijdige publieksparticipatie in iedere fase van het project. Daarbij moet aan het publiek steeds duidelijk worden aangegeven waarover kan worden geparticipeerd. Het verdient aanbeveling om waar mogelijk de doelstellingen centraal te stellen en de maatregelen om die doelstellingen te bereiken uit te werken met de decentrale overheden of andere betrokken (private) partijen. Goede participatie zorgt voor inhoudelijk betere zienswijzen, meer draagvlak en minder beroepszaken. Een goede participatie hoeft niet in de weg te staan aan het tijdig bereiken van de doelstellingen.
12. Flexibiliteit in de besluitvorming kan innovatie bevorderen en biedt mogelijkheden om te anticiperen op onvoorziene omstandigheden. Keerzijde daarvan is dat zij gepaard gaat met (rechts)onzeker-

heid voor de omgeving. Als het gaat om ingrijpende en omstreden maatregelen waarvoor maatschappelijk en bestuurlijk geen draagvlak bestaat, is met het bieden van flexibiliteit in de projectbesluiten voorzichtigheid geboden. Voor de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten kan veelal meer flexibiliteit worden geboden. Het verdient in dat geval aanbeveling om vooraf in een (privaatrechtelijke) overeenkomst met de uitvoerend aannemer daarover duidelijke randvoorwaarden te stellen om problemen in de uitvoeringsfase, zoals verlies van tijd en maatschappelijk draagvlak, onvoorziene kostenstijgingen en onwenselijke uitvoeringsvarianten, zo veel mogelijk te voorkomen.

13. Elementen die bij kunnen dragen aan een goede kwaliteit van besluitvorming betreffen:
 - de mate en kwaliteit van de participatie;
 - zorgvuldige voorbereiding en motivering van besluiten op basis van multidisciplinaire expertise;
 - het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen, waarbij ruimte is voor innovatie en flexibiliteit;
 - investeringen in onafhankelijke (juridische) expertise en deze toegankelijk maken voor alle betrokken overheden;
 - deskundige project en/of programmaorganisatie;
 - faciliteren en bevorderen van lerend vermogen binnen het project.

Aandacht voor deze elementen bevordert de tevredenheid van burgers en medeoverheden en kan leiden tot meer inhoudelijke en 'to the point' zienswijzen, een beperkter aantal beroepen bij de rechter, minder vernietigingen van besluiten door de rechter en het op tijd en binnen het budget afronden van projecten.