

# CASE STUDY

# HANDBOEK

# SAMENWERKEN OP DIJKEN

## 15 GEMEENTEN ÉN HET WATERSCHAP SLAAN DE HANDEN INEEN

*Jesse Stammers, Ronald van Buuren\**

■ Het waterschap Amstel, Gooi en Vecht en 15 inliggende gemeenten zijn in de afgelopen twee jaar met elkaar in gesprek gegaan over het gezamenlijk oppakken van de opgaven op en rondom de dijk. Dit heeft geleid tot een gemeenschappelijk 'Handboek Samenwerken op Dijken'. In dit artikel beschrijven wij als trekkers vanuit de gemeenten (Ronald van Buuren) en het waterschap (Jesse Stammers) de totstandkoming van dit handboek en gaan we kort in op de inhoud ervan. We geven ook aandacht aan de lessen die we tijdens het proces hebben geleerd.

### Opgaven combineren is het devies

Met de komst van de Omgevingswet wordt de samenwerking met de omgeving steeds belangrijker. We willen minder sectoraal denken en meer integraal en 'gebiedsgericht' te werk gaan. Opgaven moeten gecombineerd worden. Met als doelstellingen: het vinden van 'meekoppelkansen', meer efficiëntie in de doorloop van projecten, eenduidig optreden van verschillende overheden richting de burger en ook het besparen van maatschappelijke kosten. Dat betekent dat lokale overheden onderling nog beter willen gaan samenwerken. Deze doelstellingen zijn heel mooi, maar hoe organiseer je dit?

Voor de gemeenten en het waterschap ligt er een uitdaging in het beheer van dijken. Wanneer een dijk moet worden opgehoogd, heeft dit grote consequenties voor de omgeving (o.a. bereikbaarheid, landschappelijk beeld en recreatie). Het beheer van de dijk is een verantwoordelijkheid van het waterschap. Het beheer van de assets op de dijk, zoals de weg, de openbare verlichting en het openbaar groen, valt veelal onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Dit zorgt voor een wederzijdse afhankelijkheid wanneer een project wordt uitgevoerd én vraagt om goede samenwerking.

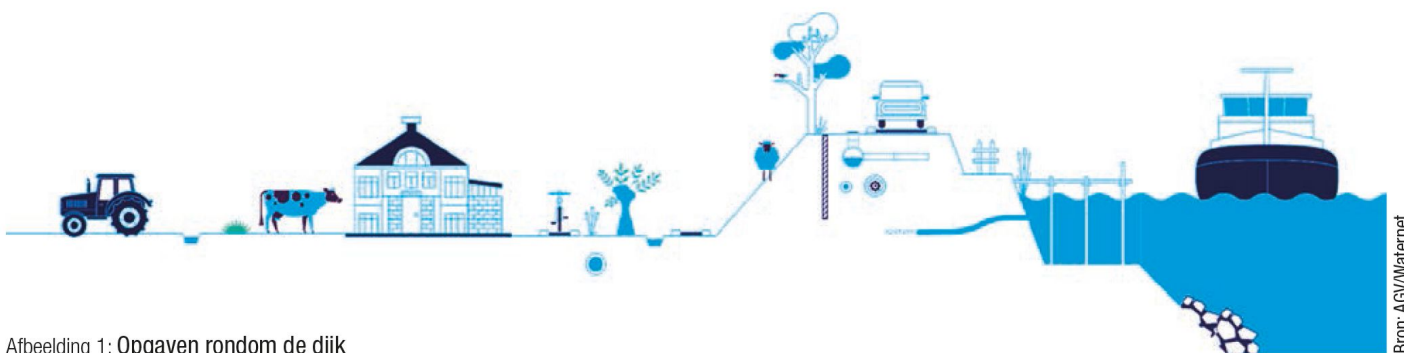
### Verskillende opgaven, verschillende culturen

De samenwerking tussen de gemeente en het waterschap verliep niet altijd soepel. De partijen waren niet altijd tijdig op de hoogte van elkaars opgaven. Zo moest er weleens een dijk worden opgehoogd waar slechts enkele jaren eerder een vers plak asfalt op was gelegd. Of bleek tijdens de bewonersavond dat de gemeente en het waterschap toch niet helemaal op één lijn zaten wat betreft het behoud van de bomen op de dijk. Het maken van afspraken verliep vaak moeizaam.

Afspraken over de raakvlakken tussen het waterschap en de gemeente worden meestal gemaakt in een specifieke projectovereenkomst. Voor deze projectovereenkomsten bestonden geen uniforme uitgangspunten. Dit betekende dat er iedere keer opnieuw moest worden onderhandeld door projectleiders aan beide kanten. Dit leidde tot onderlinge frustratie, vertraging van projecten en daarmee gepaard gaande hogere kosten.

De partijen kenden elkaars wereld en cultuur niet goed. Voor een dijkbeheerder is een dijk heilig, voor de groenbeheerder de bomen. De focus ligt al snel op je eigen opgave, binnen je eigen domein, want dat is al lastig zat. Het wordt nog lastiger als je in je project ook alle andere

\* **Jesse Stammers** is consultant bij Antea Group en werkt in opdracht van Waternet/AGV als strategisch omgevingsmanager, **Ronald van Buuren** is strategisch beleidsadviseur bij BEL Combinatie; de samenwerkingsorganisatie van gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. Tot april 2020 was hij senior beleidsadviseur bij Duo+; de uitvoeringsorganisatie van gemeenten Ouder-Amstel, Diemen en Uithoorn.



Afbeelding 1: Opgaven rondom de dijk

beleidsdoelen van je organisatie moet meenemen. Laat staan dat je ook nog de programma's van een andere overheid hierin meeneemt. Dat is een complexe opgave. Het helpt als hierover al generieke afspraken zijn gemaakt.

Wat een goede samenwerking ook bemoeilijkt is dat de ambtenaren van de gemeente en het waterschap elkaar vaak pas laat in het proces tegenkomen. Namelijk op het moment dat er al een concreet plan ligt vanuit één van beide partijen. Want dan heb je immers iets om over te praten. Echter, als het plan er ligt is ook de flexibiliteit voor een groot deel weg. Partijen zijn dan eerder geneigd zich te verschuilen achter hun functioneel belang en opdracht: 'Die dijk moet nou eenmaal verbeterd worden anders komt het achterland in gevaar'. 'De weg staat nu niet op ons programma voor onderhoud en is nog goed genoeg, regel het maar!'. Het klinkt heel simpel, maar op tijd met elkaar in gesprek gaan over belangen en opgaven voorkomt dit soort situaties.

De afbeelding 'opgaven rondom de dijk' laat goed zien hoe complex situaties kunnen worden. Hieronder staat een overzicht van de opgaven en het bevoegd gezag. Daarnaast spelen er vaak ook nog initiatieven in de omgeving die door inwoners of belangenorganisaties zijn gestart. Het blootleggen van al deze opgaven en belangen vraagt om een degelijke omgevingsanalyse.

- Dijk, damwanden en hoogteschermen: waterschap
- Steigers: gemeente en waterschap
- Watersysteem (bemaling polder, sloten en watergangen): waterschap
- Weg: veelal gemeente (soms provincie of Rijk)
- Riolering: gemeente
- Kabels en leidingen: nutsbedrijven
- Gas: gemeente & nutsbedrijven
- Groenbeheer: veelal gemeente (soms provincie of Rijk)
- Bebouwing en bestemmingsplan: gemeente
- Vaarwegbeheer: waterschap/provincie
- Recreatie: gemeente/belangenorganisatie

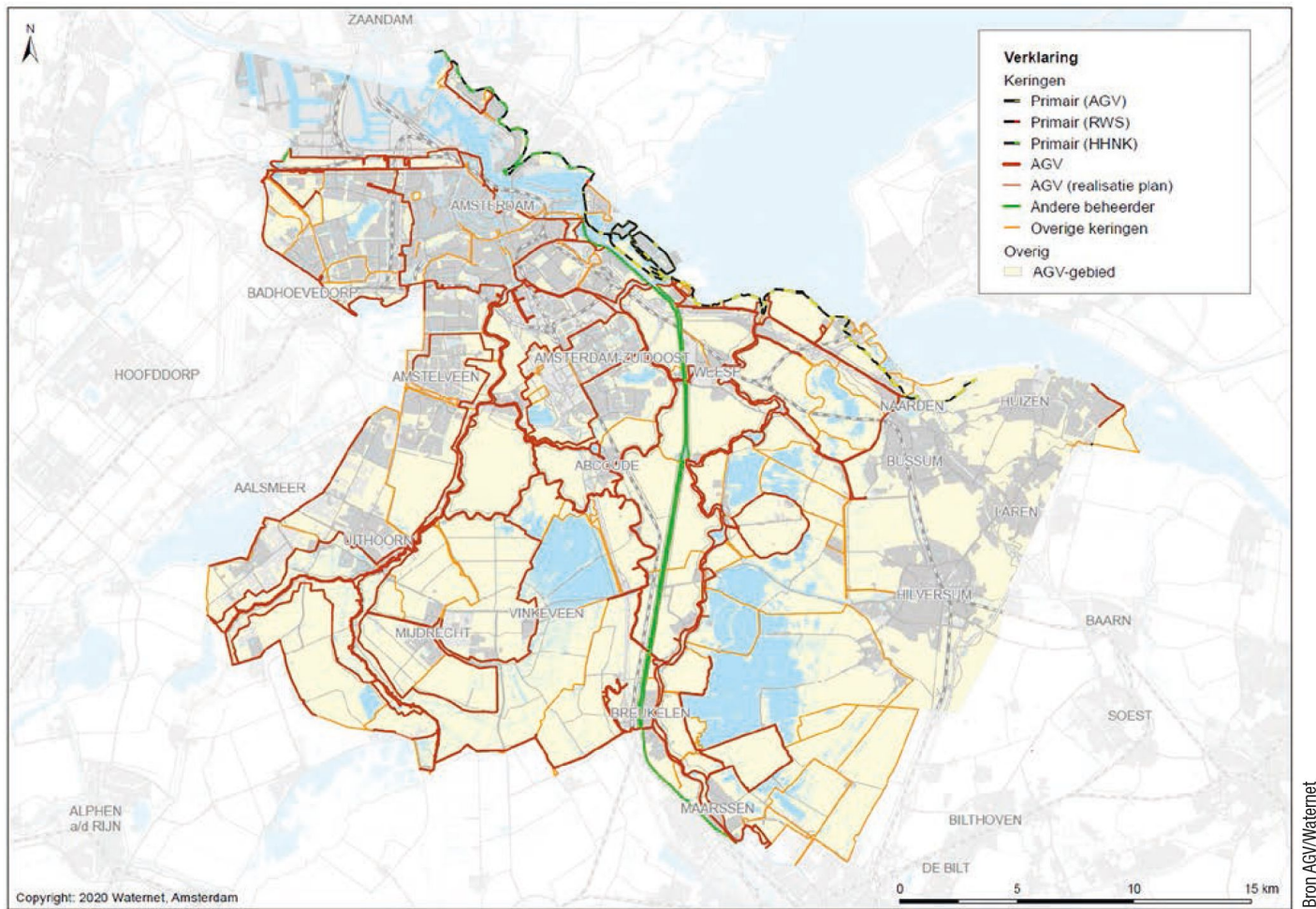
## De start van het proces

Vanuit het waterschap merkten we dat er behoefte was aan uniforme afspraken die projectleiders konden hanteren in hun projecten. Samen met een jurist van het waterschap ging ik (Jesse) als omgevingsmanager, zonder vooropgezet plan, naar een gemeente om hierover te praten. Als uitgangspunt hadden we zelf al een concept samenwerkingsovereenkomst gemaakt. In dit concept stonden de onderwerpen waar we als waterschap in projecten vaak tegenaan liepen. Omdat het document een juridische toon had, werd het ook zo ontvangen door de eerste gemeenten die we spraken. Dit maakte het proces een beetje eenzijdig. Het waterschap legde het voor en de jurist van de gemeente reageerde met de rode pen. Er was geen sprake van een gezamenlijk proces. Toen we bij de gemeente Diemen op bezoek kwamen, werden we gewezen op het BOWA; het Bestuurlijk Overleg Water. Het waterschap en de 15 inliggende gemeenten werkten hierin al jaren samen op het vlak van afvalwater en oppervlaktewater. Dit samenwerkingsverband was bij ons als dijkbeheerders tot dat moment echter nog geheel onbekend. Binnen het BOWA bleek al eerder een gezamenlijke set afspraken te zijn overeengekomen, in een handboek onderhoud oppervlaktewater. Daarnaast was er binnen het BOWA door diverse gemeenteambtenaren al eens geopperd dat zoiets eigenlijk ook zou moeten gebeuren voor het beheer van dijken. Meer aanleiding hadden we niet nodig. We presenteerde in het BOWA de 'businesscase' voor het maken van handboek samenwerken op dijken.

## Beginnen met een schone lei

Er werd in het BOWA positief gereageerd op het voorstel om een handboek samenwerken op dijken te gaan maken. Omdat het lastig is om een stuk te schrijven met 15 gemeenten en een waterschap, staken vijf gemeenten de hand op om in een afgevaardigde ambtelijke werkgroep aan de slag te gaan.

Dit was het moment waar ik (Ronald) actief onderdeel werd van het proces. In een eerste bijeenkomst, georganiseerd vanuit het waterschap, was het vooral kennismaken en samen het verdere proces uittekenen. In dat overleg realiseerde ik me dat de collega's van



Afbeelding 2: Beheergebied waterschap Amstel, Gooi & Vecht

het waterschap al een goed beeld hadden over wat het waterschap nodig had aan afspraken, terwijl de betrokken gemeenteambtenaren daarin nog zoekend en afwachtend waren. Ik realiseerde me ook dat de insteek vanuit het waterschap in beginsel tamelijk juridisch van aard was en gericht op het komende dijkophogingsprogramma tot 2024. Dit terwijl de gemeenten behoeften hadden aan afspraken met een bredere scope en op meer relationele basis.

In dat eerste overleg stuurden we aan op ‘samen opnieuw beginnen’. Dit betekende voor mij: samen werken aan een handboek dat bestuurlijk door alle partijen werd vastgesteld en daarmee voldoende was verankerd. Daarnaast werd de scope verbreed. Er werd niet alleen gefocust op afspraken over de dijkverbeteringen van de komende jaren, maar er werd ingezet op algemene afspraken zonder einddatum. De lat werd daarmee hoger gelegd. Dit leidde in beginsel tot aarzelingen bij de collega’s van het waterschap. Dat was best begrijpelijk én reëel. Immers, diverse werkgroepleden kenden ‘de andere partij’ tot dusver alleen vanuit de specifieke dijkophogingstrajecten: trajecten waarin de samenwerking juist nogal eens moeizaam verliep.

Ik realiseerde me daarmee dat ik de leden van de werkgroep mee moest nemen in de positieve ervaringen vanuit het BOWA. In de afgelopen jaren was daar een gevoel van gelijkwaardigheid en gezamenlijkheid ontstaan in het beheer van afval- en oppervlaktewater. Ook bleek het mogelijk om tussen 15 gemeenten en het waterschap afspraken vast te leggen in een handboek onderhoud oppervlaktewater. Dit gaf mij de overtuiging dat dit ook zou moeten lukken voor het dijkbeheer. Tegelijkertijd bleef het spannend of het wel zou lukken. We toonden lef door hier, als trekkers én als werkgroep, pal voor te gaan staan, ook naar al onze collega’s buiten de werkgroep.

## Aan de slag

De werkgroep besloot twee trekkers aan te stellen; één vanuit de gemeenten en één vanuit het waterschap. Hiermee was er een gelijke balans tussen de gemeentelijke organisaties en het waterschap. Tevens was de gemeentelijke trekker reeds zeer actief binnen het BOWA en daarmee voor alle partijen bekend.

We stuurden in eerste instantie op het creëren van openheid, vertrouwen en commitment. Niet alleen binnen de werkgroep zelf, maar ook in relatie met de collega’s in de

## ERVARINGEN BESTUURDERS

Wethouder **Kiki Hagen** van de gemeente De Ronde Venen en waterschapsbestuurder **Peter Smit** van waterschap AGV hebben een nauwe betrokkenheid gehad bij de totstandkoming van het handboek. Met een verantwoordelijkheidsgevoel dat verder ging dan hun eigen taken. Zo vertelt Kiki Hagen: *“Onze inwoners rijden, fietsen of recreëren op onze dijken. De dijken zijn een belangrijk element in ons polderlandschap. Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van het Waterschap, uiteindelijk zijn onze inwoners de dagelijkse gebruikers. Naast essentiële waterveiligheid, gaat het bijvoorbeeld om onze bloemrijke bermen, wegen, fietspaden of bomen. Daarom is het belangrijk dat de gemeente en het waterschap elkaar makkelijk kunnen vinden, op tijd overleggen over het ophogen van de dijken en in overleg gaan met betrokken inwoners. Dat is in dit handboek nu vastgelegd.”* Peter Smit licht verder toe: *“Als waterschap voelen we ons betrokken bij waterveiligheid, maar snappen dat voor gemeenten en inwoners ook andere zaken en gevoelens spelen. Het mooie van de onderliggende samenwerkingsenergie is dat het hier niet gaat om een ‘moeten’ van gemeente en*

*waterschap, maar van een ‘willen’. Daar heeft iedereen die bij een project betrokken is baat bij. Als waterschapsbestuurder ben ik naast het handboek trots op de onderliggende tendens van weten dat je samen werkt aan een ieders taak met oog voor de belangen en zorgen van onze ‘gezamenlijke klanten’ zoals de inwoners, bedrijven en gebruikers. Eén van de belangrijke onderwerpen is voor mij dan ook de eenduidige projectcommunicatie; juist ook bij wat tegenwind. Niet naar elkaar wijzen, maar er staan en elkaar helpen. Dat betekent voor ons als waterschap dus naast waterveiligheid ook het gevoel van mede-eigenaarschap praktiseren als het bijvoorbeeld gaat over zorgen over bomen en gebruiksgemak tijdens en na de werkzaamheden. Ikzelf vind het prettig om juist ook daarin vroegtijdig met de betrokken wethouder op te trekken. Ik zie alleen maar positieve kanten aan het samen werken vanuit het fundament aan afspraken in het handboek Samenwerken op dijken: betrokken, vernieuwend, efficiënt, minder overlast, meer bereiken door koppelkansen te benutten en ook nog besparend.”*

schil daar omheen. We begonnen met het schetsen van een dijk en de omgeving op een whiteboard en benoemde vanuit onze eigen ervaring en professie de belangrijkste zaken.

Daarna bespraken we wat we gingen maken en in welke vorm. Dat was een zoektocht die zich gaandeweg uitkristalliseerde. Tegelijkertijd gingen we ook aan de slag met het opschrijven van een aantal generieke uitgangspunten over de onderlinge samenwerking. Bijvoorbeeld: wie doet wat en waarom is dat zo? Waarom is de gemeente verantwoordelijk voor de weg? En waarom willen we elkaar ondersteunen en versterken? Dit was een belangrijke stap die zorgde voor vertrouwen. De leden van de werkgroep bleken zich al snel te kunnen vinden in de gezamenlijke uitgangspunten voor het handboek, zoals streven naar de laagste totale maatschappelijke kosten, het verminderen van overlast van werkzaamheden en behoud van beleidsvrijheid in onderhoudsconcepten en ambitieniveaus. Deze uitgangspunten bleken ook buiten de werkgroep te worden gedragen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dat gaf vertrouwen en droeg bij aan een meer open sfeer.

We legden de focus op het beschrijven van elkaars belangen en hoe we daarbij rekening kunnen houden met elkaar. Daarna formuleerden we afspraken over de wijze waarop we benodigde beheermaatregelen voor een dijk, weg, etc. vooraf met elkaar afstemmen. Pas aan het einde formuleerden we de afspraken over het verdelen van kosten.

In de werkgroep werden soms stevige en lange discussies gevoerd. Door deze steeds te ontrafelen en te structureren

probeerden we te voorkomen dat er in cirkelredeneringen en herhalingen werd vervallen. Ook stuurden we er op dat de meest lastige punten, bijvoorbeeld over het verdelen van kosten, al wel in het begin aan de orde kwamen maar de definitieve beschrijving van afspraken werd geparkeerd tot later in het proces. Gaandeweg ontstond er namelijk steeds meer wederzijds begrip, waardering en vertrouwen. Het maken van generieke afspraken over de verdeling van kosten was daarna alleen nog een kwestie van duidelijk en precies formuleren.

Gedurende het proces staken we tijd in elkaar goed leren kennen en begrijpen: wat drijft Jesse, wat drijft Ronald, wat zien we voor ons? We investeerden steeds ook in het voorbereiden van de werkgroep bijeenkomsten.

Daarnaast maakten we de groep ook groter door tussentijds input op te halen bij de ambtelijke collega's buiten de werkgroep. We legden tussentijdse concepten aan hen voor en vroegen om belangrijke aandachtspunten. Ook bij de leden van de bestuurlijke stuurgroep werd via een presentatie gepolst of we op de goede weg waren. De stuurgroep bestond uit drie gemeentelijke wethouders en een bestuurder van het waterschap. De reacties waren overwegend positief; dit gaf vertrouwen binnen de werkgroep. En doordat reacties werden verwerkt en hierover werd teruggekoppeld, ontstond draagvlak buiten de werkgroep, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Uiteindelijk hebben alle 15 gemeentelijke colleges en het dagelijks bestuur van het waterschap het handboek begin dit jaar vastgesteld.



Bron: BOWA ISARIZ

Afbeelding 3: Handboek Samenwerken op dijken

## Inhoud handboek

Het handboek beschrijft onder andere de verantwoordelijkheden en afspraken bij het beheer van de dijklichamen en de daarop of -naast gelegen objecten. De verantwoordelijkheden en afspraken zijn ingedeeld naar type asset. Er worden verantwoordelijkheden besproken als waterveiligheid, maar ook verkeersveiligheid en het behoud van landschappelijke waarden.

Een van de belangrijkste afspraken ligt in de basis. We zorgen dat we onderling elkaar goed op de hoogte houden van onze inrichting- en onderhoudswerkzaamheden. Een dijkverbetering of werk aan de weg mag niet als verrassing komen. Dit klinkt heel logisch, maar blijkt in de realiteit de bron van veel problemen. Zo is afgesproken dat de gemeente en het waterschap jaarlijks hun meerjarenplanningen bespreken. De gedachte daarbij is dat als je elkaar tijdig vindt, er ook nog een hoop mogelijk is. Bijvoorbeeld kan bij het onderhoud van asfalt besloten worden om het gelijktijdig met de volgende dijkverbeteringsproject uit te voeren of kan een dijkverbetering soms juist naar voren worden geschoven. De afspraken zijn in het handboek tot in detail uitgewerkt, variërend van projectcommunicatie en uitvoeringsnormen tot kostenverdeling en compensatie.

Andere afspraken gaan ook over houding en insteek van de gesprekken met elkaar. Zo spreekt het waterschap af zich in te spannen om in het ontwerp rekening te houden met gemeentelijke assets en hierover zo goed mogelijk de afstemming te vinden. De gemeente stemt op haar beurt de te verwachten (rest)levensduur van het wegdek en fundering af op de verwachte ophogingstermijn van de waterkering. En indien er een herplantplicht van toepassing is op te verwijderen bomen, zoeken beide partijen samen naar een geschikte plek voor herplant van de gerooide bomen.

De afspraken zorgen ervoor dat het waterschap en de gemeente elkaar sneller vinden en begrijpen. Dit verkort de doorloop van projecten en draagt bij aan een eenduidig optreden van verschillende overheden richting de burger. Ook wordt het hiermee makkelijker om gezamenlijk aansluiting te vinden bij wensen vanuit andere belanghebbenden. Daarnaast dragen ze ook bij aan het besparen van maatschappelijke kosten.

## Het vervolg

Ons proces eindigt niet bij het opstellen en vaststellen van het handboek. Het gaat uiteindelijk om de doorwerking in de praktijk. Eén van de afspraken is daarom dat er jaarlijks per gemeente minimaal één ambtelijk overleg plaats vindt tussen de gemeente en het waterschap om het beheer van de dijken en de hierop liggende assets te bespreken. Het handboek vormt daarvoor bij ieder overleg het vertrekpunt. Het handboek is breed gedeeld onder projectleiders en teams die zich bezighouden met onderhoud en beheer. Met name de projectleiders vanuit het team dijkbeheer van het waterschap hebben hierin een grote verantwoordelijkheid, doordat zij continu met dijken bezig zijn en daarbij voortdurend met gemeenten moeten samenwerken. Dit neemt niet weg dat het een verantwoordelijkheid is van het waterschap én elke gemeente om de afspraken en de intenties van het handboek levendig voor ogen te hebben en te doorleven.

## Leerpunten en tips

Het proces is ook heel leerzaam geweest. Niet alleen omdat we elkaar beter hebben leren kennen als gemeenten en waterschap, maar ook omdat we gedwongen werden om de toekomstige samenwerking concreet te maken. Voor het uiteindelijk slagen van het proces waren een aantal zaken essentieel. Een van de belangrijkste is dat alle partijen een gevoel van urgentie hebben. Het maken van het handboek is geen huiswerkopdracht, we doen het vanuit de overtuiging dat het ook daadwerkelijk beter kan en moet.

Het hebben van een overkoepelend gremium zoals het netwerk BOWA, maakt een dergelijk proces veel gemakkelijker. Het BOWA heeft als grondslag



Afbeelding 4: Gezamenlijke kaders voor uitvoering

samenwerking en integraliteit, dit geeft een goed vertrekpunt en een positieve framing. Daarnaast heeft het een organisatiestructuur op ambtelijk én bestuurlijk niveau. Zonder het BOWA waren we waarschijnlijk nooit gekomen tot afspraken tussen zoveel partijen.

Urgentie alleen is niet voldoende, je moet vooraf ook voldoende vertrouwen hebben in een goede afloop. Dat het ook echt ergens toe leidt. Het enthousiasme van de bestuurders en ook het succes van een reeds eerder opgesteld handboek droegen hier in belangrijke mate aan bij. Dit gaf naar onze inschatting de ambtenaren en de bestuurders van de gemeenten en het waterschap de moed en de energie om elkaar daadwerkelijk op te zoeken en met elkaar om de tafel te gaan.

Het juist en begrijpelijk formuleren van afspraken bleek gaandeweg een grotere uitdaging dan vooraf verwacht. Afspraken werden vaak heel anders geïnterpreteerd dan ze waren bedoeld. Daarbij merkten we in de werkgroep dat er ook enige aarzeling was in het oppakken van het schrijfwerk. Dit kwam door gebrek aan tijd, maar er zat ook iets anders achter. Het is vaak makkelijker om je mening te geven, dan om een breed gedragen afspraak op te schrijven. Hier ligt een vorm van 'collective action problem' aan ten grondslag. We voelden ons daarom als trekkers genoodzaakt om het grootste deel van het schrijfwerk voor onze rekening te nemen. Zo hielden wij grip op de voortgang en de vertaling van de gesprekken naar papier.

Het is belangrijk om te bouwen aan een positieve sfeer rondom je project. Hiervoor is het nuttig om in de communicatie buiten de werkgroep te blijven focussen op de goede intenties van alle partijen en de commitment aan de doelen. Daarnaast konden we ook al eerste successen delen, die waren behaald door het intensievere contact tussen gemeente en waterschap. Bestuurlijke betrokkenheid was daarbij essentieel. Naast dat het op een democratische manier geborgd is, geeft het ook wat extra jeu en status. Dit hielp bijvoorbeeld de ambtenaren in de werkgroep in het krijgen van tijd voor het proces van hun leidinggevende.

Ondanks dat het waterschap voordat het proces startte al veel inhoud op papier had staan, begonnen we toch met een blanco vel. Daardoor konden we als werkgroep starten met een open vizier en was er ruimte voor anderen om het proces bij te sturen. Hierdoor liepen we tegen onverwachte kansen aan en maakte dit de inhoud rijker dan voorafgaand gedacht. Daarnaast gaat het ook vooral om de 'reis' die je gezamenlijk aflegt. Als je niet blanco begint, zal het nooit een product van iedereen worden.

Wij adviseren anderen dan ook om 'ons handboek' niet als startpunt te gebruiken voor het opstellen van een gezamenlijke set afspraken. Begin opnieuw met een leeg vel en bespreek welke knelpunten en kansen je ziet. Want de reis is een bestemming op zich...