



Quickscan Rkc Rivierenland

Samenwerking met gemeenten bij het
stedelijk waterbeheer

Eindrapportage



Johan Posseth
Freek van Berkel
Ruben Stolk

Seinstra  Van de Laar
Organisatieadviseurs voor de publieke sector



Over het onderzoek



Over het onderzoek

Context

Stedelijk water is het water dat deel uitmaakt van het watersysteem binnen de bebouwde kom – inclusief bedrijventuinen, industrieterreinen en glastuinbouw – dat deel uitmaakt van een groter regionaal watersysteem. Waterschap Rivierenland (WSRL) heeft een groot en divers beheergebied met aanzienlijke opgaven op het gebied van waterveiligheid en waterkwaliteit. Daarnaast zijn de weersomstandigheden aan het veranderen. De snelheid en impact van klimaatverandering neemt toe. In steden komt steeds meer de leefbaarheid en waterhuishouding onder druk te staan. Ook krijgen we steeds meer te maken met weersextremen zoals hittestress. Samenwerking op regionaal niveau met partners wordt gezien als een belangrijke factor om de opgaven, uitdagingen en ambities te realiseren.

Aanleiding en focus van het onderzoek

In het stedelijk gebied zijn WSRL en de gemeenten samen verantwoordelijk voor het waterbeheer. Samen met gemeenten heeft WSRL waterplannen opgesteld die dienen als paraplu voor waterbeheer binnen de bebouwde kom. Het Algemeen Bestuur (AB) en de Rkc hebben ervoor gekozen onderzoek te laten doen naar de samenwerking met gemeenten bij stedelijk waterbeheer. Dit vanwege afspraken in het Bestuursakkoord Water (2011) en de conclusie uit het OESO rapport (2014) dat de afstemming tussen gemeenten en waterschappen met betrekking tot het oppervlaktewater beter kan. Het onderzoek heeft daarom een tweeledige focus:

- de kwaliteit van de samenwerking met gemeenten bij het stedelijk waterbeheer

- in hoeverre de kaderstellende en controlerende rol van het AB voldoende is geborgd bij stedelijk waterbeheer

De centrale vraagstelling van het onderzoek

Is de kaderstellende en controlerende rol van het AB voldoende geborgd in de samenwerking met gemeenten bij het stedelijk waterbeheer en bij het uitvoeren van de waterplannen per gemeente?

Ex post en ex ante

Naast terugblikken (*ex post*) kijken we in het onderzoek nadrukkelijk vooruit (*ex ante*). Dit heeft als doel om leerervaringen en bouwstenen te formuleren voor het AB om de kaderstellende en controlerende rol bij stedelijk waterbeheer goed in te vullen.



Over het onderzoek

Onze aanpak in een vogelvlucht

Bij de start van dit onderzoek hebben wij een bondige documentenstudie gedaan om een beeld te krijgen van het stedelijk waterbeheer. Vervolgens hebben we 4 verdiepende (groeps)gesprekken gehouden met een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie, het College van Dijkgraaf en Heemraden (CDH) en het AB. Ook zijn er gesprekken gevoerd met de wethouders van Nijmegen en Molenwaard om het perspectief van de gemeenten over de samenwerking mee te nemen in het onderzoek.

Dialogsessies

Aansluitend hebben we twee dialogsessies georganiseerd met vertegenwoordigers vanuit het AB en de Rkc/ambtelijke organisatie om tussentijds bevindingen te toetsen en een aantal dilemma's te bespreken rondom het stedelijk waterbeheer en de rol van het AB hierin.

Zie de bijlage (p. 18) voor een overzicht van de gesprekspartners en gebruikte documenten.

Scope onderzoek en reikwijdte van conclusies

De quickscan is een beperkt onderzoek naar de samenwerking van WSRL met gemeenten bij het stedelijk waterbeheer. Deze quickscan richt zich niet op alle gemeenten in het beheergebied, maar kiest als casussen de samenwerking met de gemeente Nijmegen en Molenwaard. Het onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op de operationele invulling van de ambtelijke organisatie. De bevindingen presenteren wij dan ook op hoofdlijnen.

Voor een diepgaande analyse van het stedelijk waterbeheer en de rol van het AB was de scope en omvang van het onderzoek te beperkt. Wel geeft het onderzoek een schets van de huidige en toekomstige situatie in het stedelijk waterbeheer en geeft het een aantal richtingen voor de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie en de positie van het AB.



Conclusies en aanbevelingen



Hoofdconclusies

1. WSRL heeft stevig ingezet op waterplannen en dat pakt in de praktijk goed uit

Het centrale beleidsinstrument dat WSRL heeft ingezet in het stedelijk waterbeheer zijn de waterplannen. Samen met elke gemeente in het werkgebied is een waterplan opgesteld met maatregelen voor het uitvoeren van werkzaamheden voor het voorkomen van wateroverlast (waterberging) en de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater. De gemeentelijke waterplannen zijn inmiddels bijna allemaal afgerond.

In waterplannen staat de zorgplicht van gemeenten centraal en zijn afspraken gemaakt hoe hier aan voldaan kan worden. In de realisatie van waterplannen zien we dat gemeenten op dit gebied een meer integrale afweging maken dan WSRL die specifiek kijkt naar het waterbelang van een groter gebied. Hier is de afgelopen jaren veel discussie over geweest (bijv. bij het realiseren van waterberging bij nieuwbouw). We zien dat door de systematiek van de waterplannen en het gezamenlijk oplossen van vraagstukken, gaandeweg een oplossingsgerichte dialoog is ontstaan met meer begrip voor elkaars rol. Ook is door de waterplannen de zorgplicht bij een aantal gemeenten beter op de agenda gekomen. Kortom, de waterplannen hebben als beleidsinstrument bijgedragen aan de kwaliteit van het stedelijk waterbeheer. Ook heeft het een goede basis gelegd voor (toekomstige) samenwerking met gemeenten. Dit is essentieel gelet op toekomstige ontwikkelingen als klimaatadaptatie waarbij waterschappen en gemeenten elkaar steeds meer nodig gaan hebben. WSRL vanuit de rol als expert en gemeenten als (eerste) aanspreekpunt voor inwoners en bedrijven.

2. WSRL houdt rekening met lokale verschillen door maatwerkafspraken

De gemeenten die betrokken zijn in dit onderzoek geven aan dat WSRL voldoende rekening houdt met lokale verschillen. In andere woorden, er is ruimte voor maatwerk. Ook de ambtelijke organisatie van WSRL heeft maatwerk hoog in het vaandel staan. Dit zien we terug in de grote diversiteit aan waterplannen. Vrijwel ieder waterplan is uniek afhankelijk van de gebiedsspecifieke kenmerken en ambities van gemeenten.

Maatwerk is dus mogelijk, maar niet vanzelfsprekend. Het dilemma van maatwerk is dat er voldaan moet worden aan normen. Bij voorkeur worden de grote lijnen van het generieke beleid door WSRL dus zo consistent mogelijk toegepast. De betrokken gemeenten en de ambtelijke organisatie van WSRL geven aan dat in het zoeken naar maatwerk nog wel eens discussie ontstond. Zeker in het geval van afwijkingen wil WSRL geen precedent scheppen of ongelijkwaardigheid creëren tussen gemeenten. Dit was voor beide partijen een zoektocht, maar uiteindelijk is het gelukt om met gemeenten maatwerkafspraken te maken.

Een ander punt is het ontstaan van tempoverschillen bij het uitvoeren van waterplannen door verschil in urgentie en ambitie of andere belangen dan aan water gerelateerde thema's. Voor WSRL was het lastig om hier één lijn in te trekken en sterk te sturen op de voortgang. Omwille van het onderhouden van goede relaties met de gemeenten wil het waterschap hier niet in alle gevallen te stevig positie innemen.



Hoofdconclusies

3. Sturingsmogelijkheden van het AB zijn op dit moment voldoende toereikend

Uit gesprekken met een vertegenwoordiging van het CDH en het AB blijkt dat de systematiek van de waterplannen het AB voorziet van voldoende relevante sturingsinformatie. Het AB is in de gelegenheid om vooraf kaders mee te geven (o.a. via het waterbeheerprogramma). Het voordeel van de waterplannen is dat opgaven worden vertaald in concrete projecten waarvan de voortgang en kosten meetbaar zijn. Dit maakt het makkelijker om kaders te stellen en te sturen op specifieke maatregelen en resultaten. Het AB wordt periodiek op de hoogte gehouden over de voortgang via de voortgangsrapportage waterbeheerprogramma en de bestuursrapportages. Deze geven op hoofdlijnen de voortgang weer op projectniveau. Voor het AB is dit het gewenste detailniveau.

Het AB worstelt in sommige gevallen met zijn controlerende rol wanneer gemeenten achterblijven bij de voortgang van de waterplannen. Het AB kent de context niet en is geneigd strak te sturen op voortgang. Dit kan dilemma's met zich meebrengen voor de organisatie die de context beter kent en meer stuurt op de kwaliteit van relaties en "er samen uitkomen". In een aantal specifieke gevallen is het temporiseren van projecten toegestaan onder de voorwaarde van extra registratie en monitoring.

Toekomstige ontwikkelingen als de Omgevingswet en klimaatadaptatie vragen een andere rolnvulling van het AB (zie aanbevelingen).



Aanbevelingen

1. Sturen op effecten in plaats van maatregelen

In de huidige systematiek van het stedelijk waterbeheer stuurt het AB met name op kosten van maatregelen. Klimaatadaptatie laat zich steeds minder goed vangen in een omliggende set van maatregelen. Resultaten en kosten zijn dus niet altijd meer in detail vooraf te definiëren. Bovendien gaat het steeds meer om de effecten op het totale gebied en niet om het sturen op de voortgang van specifieke projecten binnen een gemeente. Dit heeft gevolgen voor de manier van sturen door het AB. Uit ons onderzoek blijkt dat AB-leden behoefte hebben aan inzicht hoe zij opnieuw hun rol kunnen invullen. In het vervolg op deze quickscan is het belangrijk het AB te ondersteunen bij het reflecteren op hun eigen rol en het ontwikkelen van nieuwe competenties die passen bij deze rol. Bijvoorbeeld hoe het AB kaders meer strategisch en flexibel kan formuleren met ruimte voor tussentijdse veranderingen en dynamiek. Dit gaat ook over het leren loslaten. Onze suggestie is om een informele bijeenkomst te organiseren voor AB-leden met reflectie op de veranderende rol en bijbehorende houding en gedrag. Een andere suggestie is om samen met het DB en de ambtelijke organisatie kritisch te kijken in hoeverre de huidige verdeling van mandaten nog aansluit bij toekomstige ontwikkelingen en de nieuwe sturingswijze.

2. Doorleef de nieuwe rollen van de organisatie en wat deze betekenen voor discussies in het AB

Door ontwikkelingen als klimaatadaptatie verandert de rol van WSRL binnen het stedelijk waterbeheer. Ten aanzien van opgaven zijn er steeds meer verschillende rollen die het waterschap kan en moet vervullen. Naast formele verantwoordelijkheid (probleemeigenaar) is er steeds meer sprake van gedeelde verantwoordelijkheid of een rol als

adviseur of partner. Bij deze (nieuwe) rollen past een ander handelingsperspectief voor de organisatie en het AB. Door het meer fluïde worden van de rollen wordt de klassieke kerntakendiscussie binnen het AB steeds minder relevant (waar is het waterschap wel of niet van?). Het wordt wel steeds belangrijker om per vraagstuk te kijken welke activiteiten en werkzaamheden het waterschap oppakt en met wie. Het AB moet hier een afweging in maken en inzicht krijgen in wat klimaatadaptatie betekent voor de veranderende rol en positie van het waterschap.

3. AB leden moeten hun kennis van werkgebied vergroten

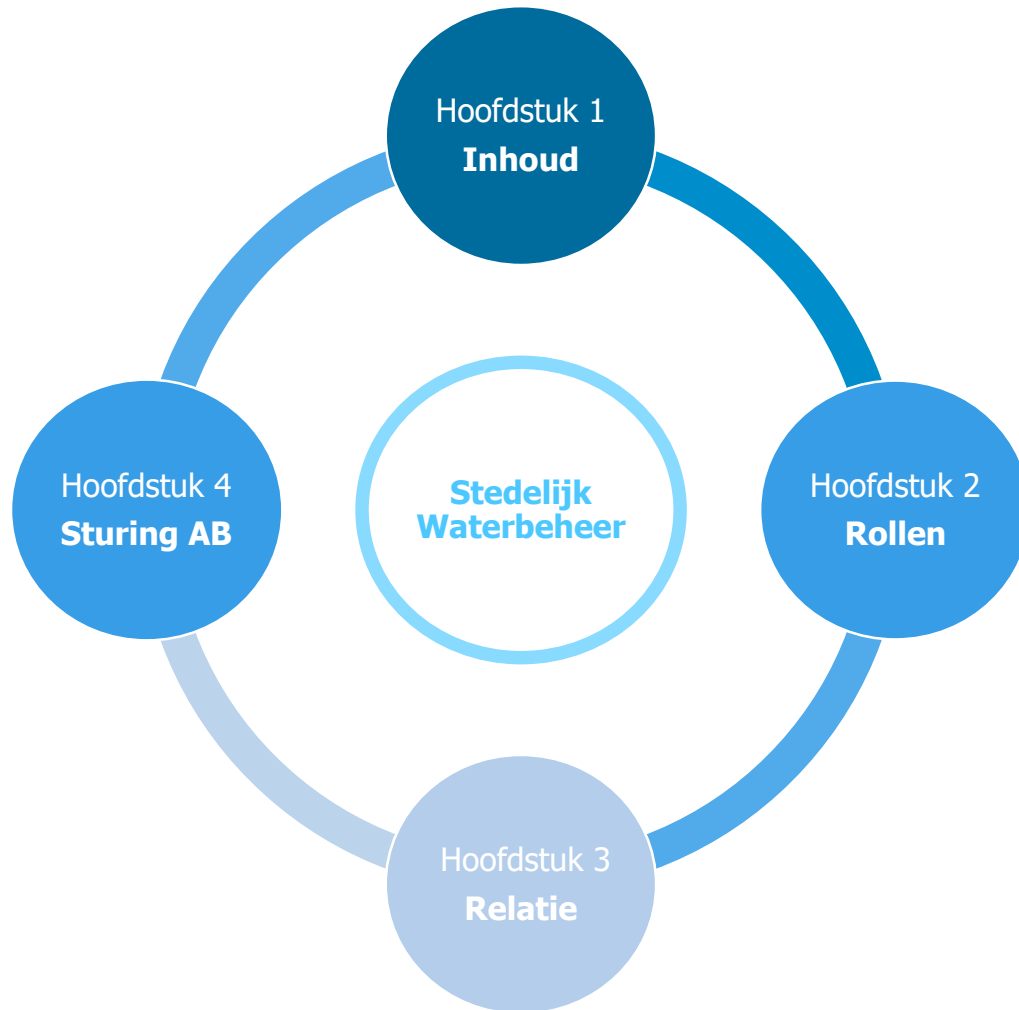
Zoals gezegd, wordt het geven van en sturen op strakke kaders steeds ingewikkelder. Met het oog op klimaatadaptatie zijn bijvoorbeeld normen steeds minder een (juridisch) referentiepunt op het gebied van wateroverlast. Extreme buiten vallen immers per definitie buiten de norm. Dat vereist van het AB een gebiedsgerichte en integrale manier van kijken en denken. Hiervoor is het belangrijk dat AB leden meer het gebied in gaan en spreken met partners, belangengroepen, bedrijven en inwoners. Dit zorgt voor een dilemma voor AB leden: enerzijds levert het waardevolle informatie op voor bestuurlijke besluitvorming en vergroot het de betrokkenheid bij het gebied, anderzijds kost dit veel extra tijd naast het reguliere werk. Een slimme verdeling van deze rol onder AB leden is daarom wenselijk. Ook bestaat er volgens de organisatie een risico als AB leden zich te veel met het inhoudelijke werk van de ambtelijke organisatie inmengen. Dit kan op gespannen voet komen te staan met de controlerende taken. Er moeten hierover goede afspraken worden gemaakt tussen het AB, CDH en de ambtelijke organisatie.



Bevindingen



De opbouw van onze bevindingen



We bouwen de bevindingen op aan de hand van vier perspectieven:

Inhoud

- Welk beleidsinstrumentarium is ingezet?
- Is er een heldere strategie?
- Is het beleid afgestemd op de zorgplicht van gemeenten?
- Hoe wordt omgegaan met lokale verschillen?

Rollen

- Zijn de rollen en verantwoordelijkheden van het waterschap en de gemeenten voldoende helder?
- Zijn stakeholders voldoende betrokken?

Relatie

- Is er een goede basis voor samenwerking?
- Hoe zijn relaties tussen de WSRL en gemeenten in de praktijk?
- Is er sprake van vertrouwen?

Sturing AB

- Welke sturingsmogelijkheden en -momenten heeft het AB?
- In hoeverre worden deze als toereikend ervaren?
- Wordt het AB voldoende geïnformeerd met relevante sturingsinformatie?





Systematiek van waterplannen heeft impuls gegeven aan stedelijk waterbeheer...

Kaders van het stedelijk waterbeheer zijn vastgelegd in het waterbeheerprogramma

Het centrale beleidsdocument van WSRL is het waterbeheerprogramma (WBP). Dit document is door het AB vastgesteld en gaat over de koers die WSRL vaart in de periode 2016-2021. In het programma staan de uitgangspunten voor het stedelijk waterbeheer (doelen, maatregelen en instrumenten). Het document is ook bedoeld om aan gemeenten, provincies en andere maatschappelijke partners te laten zien wat WSRL doet en om samen met partners te kijken wat de accenten zijn in de uitvoering. Het is geen koerswijziging, maar een update ten aanzien van het WBP (2011 – 2015). Het WBP sluit aan bij nationale en internationale richtlijnen als de Europese Kaderrichtlijn Water, het Nationaal Waterplan en de provinciale waterplannen. Ook geeft het plan een doorkijk op de impact van ontwikkelingen als de Omgevingswet, het Deltaprogramma en het Bestuursakkoord Water. Klimaatadaptatie wordt genoemd in het WBP, maar de ambities op dit gebied zijn in dit plan nog voorzichtig geformuleerd.

Waterplannen en watertoets zijn de centrale beleidsinstrumenten in het stedelijk waterbeheer

In het werkgebied van WSRL heeft het waterschap samen met elke gemeente een gemeentelijk waterplan opgesteld met daarin maatregelen voor het stedelijk gebied. Bij aanvang waren waterplannen meer een visievormend verhaal (bijv. Nijmegen). Later werden de plannen meer technisch van aard en gericht op maatregelen. Onder elk waterplan ligt een uitvoeringsplan waarin staat wie wat doet en wanneer. De maatregelen in waterplannen richten zich op de uitvoering van werkzaamheden voor het voorkomen van wateroverlast (waterberging) en de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater. In stedelijke gebieden gebruikt WSRL een

...en de waterplannen zijn nu zo goed als afgerond

voorkeursladder voor projecten ten aanzien van het vergroten van de waterberging. Gemeenten en WSRL maken samen afspraken over de financiering van projecten en termijnen voor afronding. Naast de waterplannen is de watertoets een belangrijk instrument voor het toetsen van waterbelangen bij nieuwe ruimtelijke plannen en besluiten.

Bijna alle waterplannen zijn afgerond...

De meeste waterplannen zijn zo goed als afgerond. Op dit moment zit een aantal gemeenten in de laatste fase van afronding. Er is fors geïnvesteerd in het hoofdsysteem (grote waterbergingen) en dit is nu op orde.

...en WSRL is tevreden over de voortgang

Over het algemeen is WSRL tevreden over de voortgang van de waterplannen. Wel bestaan er tempoverschillen tussen gemeenten. Dit was afhankelijk van het urgentiegevoel (bijv. door recente wateroverlast) of het moment waarop met gemeenten het waterplan is opgesteld. De strategie achter de waterplannen is helder volgens WSRL en de twee gemeenten uit ons onderzoek. Door de projectmatige aanpak gaven de waterplannen gemeenten een duidelijk handelingsperspectief als het gaat om waterveiligheid- en kwaliteit. Door de waterplannen zijn gemeenten hier meer bewust van geworden. Het kost WSRL hierdoor steeds minder moeite om deze thema's op de agenda te krijgen bij gemeenten.





Volgende grote uitdaging is klimaatadaptatie...

Waterplannen zijn maatwerk, maar het gebied moet wel voldoen aan normen

In de kern is ieder gemeentelijk waterplan uniek, afhankelijk van de gebiedsspecifieke kenmerken (bijv. verschil tussen stedelijk en landelijk gebied) of de ambities van gemeenten. Het beleid van WSRL is generiek voor het hele gebied en de grote lijnen worden door WSRL zo consistent als mogelijk toegepast. In de vertaling naar de uitvoering is maatwerk mogelijk en wordt er gemotiveerd afgeweken van het generieke beleid. Gemeenten ervaren deze ruimte ook, maar geven aan dat er stevig overleg voor nodig is om te komen tot maatwerk. Een afweging bij maatwerk is dat een gebied moet voldoen aan normen. Bij afwijkingen wil WSRL liever geen precedent scheppen of ongelijkwaardigheid creëren.

Klimaatadaptatie staat straks centraal in stedelijk waterbeheer...

In het WBP en de gemeentelijke waterplannen zijn de ambities op het gebied van klimaatadaptatie nog voorzichtig geformuleerd. Inmiddels is er door het AB een nieuwe koers vastgesteld. De *Koers Klimaatadaptatie (2017)* omvat de ambities, doelstellingen en uitgangspunten voor een klimaatbestendig en waterrobuust werkgebied. De kaders voor de nieuwe koers zijn de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie, het waterbeheerprogramma, de intentieovereenkomst Ruimtelijke Adaptatie en het deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. Voor het stedelijk waterbeheer worden door WSRL de wateropgaven van het stedelijk gebied opnieuw berekend op basis van recente klimaatscenario's. Er is door WSRL een verkenning uitgevoerd en in het hele werkgebied bestaan er klimaatkwetsbaarheden binnen de bebouwde kom.

...en samenwerking met gemeenten ligt aan de basis voor de strategie voor klimaatadaptatie

Voor een klimaatbesteding werkgebied moet WSRL voor stedelijk waterbeheer de haarvaten van het gebied in. Een voorbeeld hiervan is dat men samen met gemeenten een polder- en wijkgerichte aanpak wil ontwikkelen. Ook wordt samenwerking met maatschappelijke partners, inwoners en bedrijven steeds belangrijker. De gemeente heeft meer ingangen op dit niveau dan WSRL en is daarom de belangrijkste partner van het waterschap als het gaat om klimaatadaptatie.





Gemeenten en WSRL hebben ieder een eigen rol en verantwoordelijkheid bij het stedelijk waterbeheer

WSRL is specialist en gemeenten zijn nabij en integraal

Binnen het stedelijk waterbeheer hebben zowel het waterschap als de gemeenten beiden een specifieke rol. WSRL heeft, vanuit de specifieke verantwoordelijkheid voor waterveiligheid en –kwaliteit, de rol van specialist. Gemeenten geven aan dat zij deze rol waarderen en leunen op de expertise van WSRL. Hier zien we overigens wel een verschil tussen gemeenten met een relatief groot (Nijmegen) en relatief kleiner ambtelijk apparaat (Molenwaard). De grote gemeente heeft zelf expertise in huis, waardoor ze minder afhankelijk zijn van WSRL. Zij wordt gezien als voorwaardig sparringpartner. Dit betekent ook dat ze minder volgend zijn (bijv. bij de uitvoer van waterplannen). Daarentegen leunt de kleinere gemeente juist meer op de expertise van WSRL. Daarnaast bekijken gemeenten het gebied integraler. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij nieuwbouwprojecten waar gemeenten veel meer belangen afwegen dan waterberging. In veel gevallen fungeren zij binnen het stedelijk waterbeheer als het eerste aanspreekpunt voor inwoners en bedrijven.

Wie heeft waarover iets te zeggen in het gebied?

Bij het uitvoeren van de waterplannen of de watertoets was niet altijd duidelijk wie waarover gaat. Bijvoorbeeld bij nieuwe ruimtelijke plannen was er discussie over wie bepaalt wat er in een gebied gebeurt. Ook was er bij het uitvoeren van de waterplannen onenigheid over de financiering van projecten. Bijvoorbeeld als gemeenten de ambities of eisen te hoog vonden. Er is hier tijdens de uitvoering veel dialoog over geweest en die is ervaren als oplossingsgericht.

Waterschap was soms te rigide, maar houding is veranderd

De houding van WSRL is in het verleden ervaren als te rigide en inflexibel. Bijvoorbeeld wanneer bij projecten voor waterberging te weinig werd

Naar toekomst andere rol en houding van WSRL nodig

gekeken naar het perspectief van gemeenten. Deze rol is volgens de twee gemeenten uit ons onderzoek de afgelopen jaren steeds meer veranderd. Nog steeds zijn er eisen waar het gebied aan moet voldoen, maar WSRL denkt steeds meer mee met gemeenten over oplossingen. Ook houdt WSRL steeds meer rekening met recreatie en de beleving van water in relatie tot woningbouw (bijv. bij het Hof van Holland in Nijmegen).

Toekomstige ontwikkelingen vragen om een andere rolinvulling...

Door ontwikkelingen als klimaatadaptatie verandert de rol van WSRL binnen het stedelijk waterbeheer. Je bent als waterschap niet alleen meer formeel verantwoordelijk als probleemeigenaar. Steeds vaker deel je de verantwoordelijkheid voor een vraagstuk met partnerorganisaties en in stedelijk gebied in toenemende mate met inwoners, bedrijven en andere organisaties als woningbouwverenigingen en NUTS bedrijven. Soms met een formele verantwoordelijkheid, maar steeds vaker ook als regisseur of adviseur. Dit betekent dat WSRL ook meedenkt of meewerkt aan opgaven waar het geen (formele) verantwoordelijkheid voor heeft.





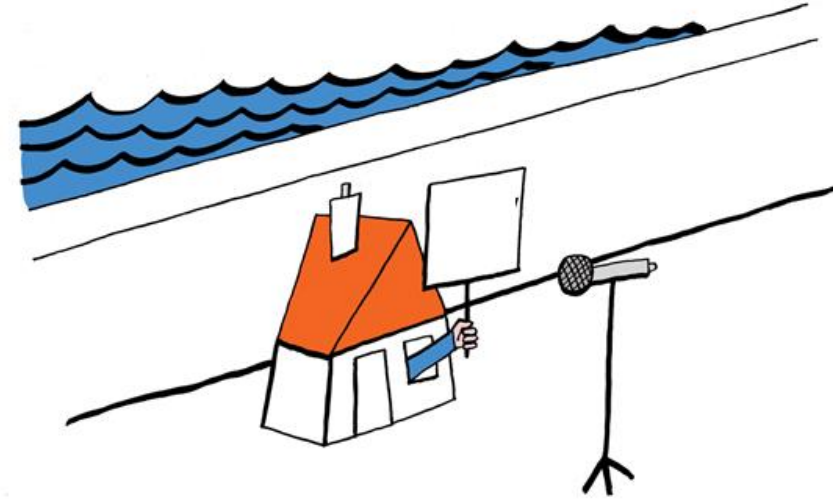
Naar de toekomst toe een andere rol en houding van WSRL nodig

...en een kritische blik op eigen taakopvatting

Dit betekent in de praktijk dat er een minder strikte scheiding komt tussen wat (kern)taken zijn en welke niet. Je krijgt er als waterschap meer taken bij, maar tegelijkertijd wordt het meer fluïde "waarvan je bent". De organisatie staat in de startblokken om samen met gemeenten en partners per vraagstuk te bekijken wie welke rol heeft op welk moment in het realiseren van opgaven. Nu is hanteert WSRL de werkwijze om sterk te denken vanuit budgetten gekoppeld aan maatregelen. Het loskomen van deze manier van denken vereist nog een flinke cultuurverandering voor zowel het bestuur als de organisatie.

Participatie wordt steeds meer een onderdeel van het werk

Voor klimaatadaptatie komt binnen het stedelijk waterbeheer steeds meer focus te liggen op participatie (bijv. kleine initiatieven voor ruimtelijke adaptatie door inwoners of bedrijven). Hier ligt een belangrijke rol voor gemeenten die over het algemeen verder zijn dan WSRL met hun kern- en/of wijkgerichte aanpak. De afgelopen jaren heeft WSRL flinke stappen gezet met participatie (bijv. bij projecten voor dijkversterking), maar dit zit nog niet in het DNA van het waterschap. WSRL denkt nog vaak vanuit de expertrol en heeft volgens gemeenten niet altijd het inlevingsvermogen voor een adequate omgang met initiatieven die niet passen in het beleid. Ook is er vanuit de gemeenten in dit onderzoek behoefte om bij vragen vanuit inwoners sneller te schakelen met WSRL. Het is voor de deelnemende gemeenten niet altijd duidelijk wie ze moeten hebben en men geeft aan dat ze soms lang moeten wachten op een reactie.





H3 Relatie

Waterplannen hebben een impuls gegeven aan de relatie tussen gemeenten en WSRL

Waterplannen hebben gezorgd voor een dialoog met wederzijds begrip

Door de systematiek van de gemeentelijke waterplannen is er veel contact geweest met gemeenten en zowel bestuurlijk als ambtelijk verloopt de communicatie goed. Voor de uitvoering van projecten was namelijk veel afstemming nodig. Over het algemeen is er sprake van een vertrouwensrelatie. De gemaakte afspraken over het uitvoeren van waterplannen worden in grote lijnen nagekomen. In het verleden is er onenigheid geweest over o.a. de voortgang, kostenverdeling van projecten en waterbelangen bij nieuwbouw. Bij bijvoorbeeld de aanleg van nieuwbouwwijken gaat ruimte voor waterberging vaak ten koste van dure bouwgrond (het economisch belang van de gemeente). In de onderlinge afstemming om dit soort knelpunten op te lossen is er gaandeweg een oplossingsgerichte dialoog ontstaan op basis van gelijkwaardigheid. De samenwerking die is opgebouwd bij de waterplannen is een goede basis voor een nieuwe fase in het stedelijk waterbeheer met de komst van de Omgevingswet en het groeiend belang van klimaatadaptatie.

Zoeken naar een balans tussen voortgang en relatiebeheer

Vanuit de ambtelijke organisatie en het CDH is er veel geïnvesteerd in de relatie met gemeenten. Dit mede vanuit de gedachte dat je elkaar in de toekomst steeds meer nodig hebt. Dit staat in sommige gevallen op gespannen voet met de voortgang van waterplannen. Er zijn tussen gemeenten en WSRL duidelijke afspraken gemaakt over het tijdspad van de afronding. Het wordt door de organisatie als lastig ervaren om druk te zetten op de voortgang van projecten en tegelijk de relatie met gemeenten goed te houden. Vanuit de organisatie is de strategie om continu in gesprek te blijven met gemeenten en relaties goed te houden. Dit maakt het makkelijker om een lastiger gesprek te voeren over voortgang en

...en in licht van toekomstige ontwikkelingen is het relationele aspect van samenwerking (nog) belangrijker

afronding van projecten. Ook is het essentieel om al vroegtijdig aan tafel te zitten bij initiatieven om niet later in het proces de spelbreker te zijn als er (te) weinig rekening is gehouden met wateraspecten (bijv. bij nieuwbouw).

Omgevingswet en het verdwijnen van de watertoets

Met de komst van de Omgevingswet vervalt de verplichte watertoets. Dit is een belangrijk instrument aangezien uit het OESO rapport naar het stedelijk waterbeheer (2014) blijkt dat bij ruimtelijke en woningbouw projecten te weinig rekening wordt gehouden met water. De watertoets is een waarborg die er voor zorgt dat waterschappen in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Aangezien deze waarborg verdwijnt, is het onderhouden van relaties steeds belangrijker. Dit om op basis van expertise met gemeenten in gesprek te blijven over de rol van water in de fysieke leefomgeving.

Klimaatadaptatie en het belang van multischalig samenwerken

De opgaven op het gebied van klimaatadaptatie vergroten de noodzaak om in stedelijk waterbeheer gebiedsgericht te gaan kijken. Binnen een gebied wordt samenwerking steeds meer multischalig. Dus per opgave of vraagstuk (opnieuw) bekijken welke partners relevant zijn om de opgave te realiseren. Dit betekent een verbreding van het type samenwerkingspartners en opgavegericht denken. Te veel discussie over of iets wel of geen kerntaak is, kan samenwerking met partners in de weg gaan zitten. Op dit moment is WSRL met gemeenten gesprekken aan het voeren om te kijken hoe klimaat gerelateerde vraagstukken regionaal en gezamenlijk kunnen worden opgelost. Dit is belangrijk, want sommige gemeenten lopen op dit gebied nog achter.





AB heeft voldoende grip op het stedelijk waterbeheer door waterplannen

Systematiek van de waterplannen geeft het AB voldoende sturingsmogelijkheden

Het AB heeft voldoende inzicht in (de voortgang van) waterplannen. Het AB krijgt de gemeentelijke waterplannen altijd te zien en worden per kwartaal van de voortgang op de hoogte gehouden in de vorm van bestuurlijke voortgangsrapportages. De opbouw van de rapportages is gebaseerd op het Waterbeheerprogramma 2016-2021 en de begroting. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van het CDH/AB blijkt dat de sturingsinformatie toereikend is om de kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De waterplannen bestaan uit projecten, waarbij de voortgang en kosten meetbaar zijn (bijv. in het geval van afwijkingen). Dit maakt het makkelijker om kaders te stellen, voortgang te monitoren en te sturen op maatregelen en resultaten.

Rapportages zijn op het gewenste detailniveau

De rapportages over het waterbeheerprogramma en de waterplannen geeft op hoofdlijnen de voortgang weer op projectniveau. Voor het AB is dit het gewenste detailniveau. Op het moment dat gemeenten achterlopen in de afronding van waterplannen bestaat de reflex om meer details te vragen over specifieke projecten. Veel AB-leden hebben genoeg inhoudelijke expertise om dit type vragen te kunnen stellen.

AB worstelt met strak sturen op voortgang waterplannen

Zowel de ambtelijke organisatie als het AB sturen op de voortgang van de waterplannen. In het verleden hebben we gezien dat er gemeenten waren die achterbleven in hun voortgang. Het AB heeft herhaaldelijk verzocht om er strakker op te gaan zitten ten aanzien van deze gemeenten. Dit brengt de ambtelijke organisatie in sommige gevallen in een dilemma. Enerzijds hebben zij de taak om de voortgang te bewaken, waar tegelijkertijd het

Veranderende rol AB door klimaatadaptatie en Omgevingswet

onderhouden van relaties belangrijk is ("we willen niet de revolver trekken"). In een aantal specifieke gevallen is het temporiseren van projecten toegestaan onder de voorwaarde van extra registratie en monitoring.

Sturen op effecten in plaats van maatregelen

In de huidige systematiek stuurt het AB op maatregelen (binnen projecten en programma's) en de kosten. Bij klimaatadaptatie gaat het steeds meer om welke effecten worden bereikt binnen een gebied en steeds minder om een omliggende set van maatregelen en resultaten. Er is dus steeds minder sprake van "dichtgetimmerde" programma's en de mate van concreetheid van projecten neemt af. Resultaten en kosten zijn niet altijd meer in detail vooraf te definiëren en het is niet altijd duidelijk welke rol moet worden ingenomen bij een vraagstuk of opgave. Vertegenwoordigers (bestuurlijk en ambtelijk) geven aan dat kaders strategischer en flexibeler moeten.

Kerntakendiscussie steeds minder essentieel

Uit de diverse gesprekken maken wij op dat bij AB vergaderingen snel discussie kan ontstaan over kerntaken. Dus de vraag: waar zijn we als waterschap nu wel of niet van? Zoals eerder beschreven heeft WSRL steeds vaker een gedeelde verantwoordelijkheid voor vraagstukken rondom klimaatadaptatie (bijv. in de rol als adviseur of regisseur). In deze nieuwe werkelijkheid gaat het minder om of iets formeel een taak is van het waterschap of niet, maar om het denken vanuit gezamenlijke opgaven. Vanuit de organisatie bestaat de behoefte om in de toekomst minder nadruk te leggen op de kerntakendiscussie.



Bijlage





Lijst met deelnemers aan het onderzoek

Geïnterviewden

- Duogesprek met Kees Vonk (Secretaris-Directeur) en Ferry Molendijk (businesscontroller)
- Duogesprek met Harald Smeets en Erik Riemersma (teamleiders Waterschap Rivierenland)
- Duogesprek met Arie Bassa en Mathieu Gremmen (CDH)
- Groepsgesprek met Maarten Koppen (projectleider gebiedsgerichte plannen), Mark Elzerman (beleidsadviseur) en Marjolein Reijnierse (projectleider klimaatadaptatie en gebiedsprocessen)
- Gesprek met Kees Boender (wethouder burgerparticipatie en openbare ruimte gemeente Molenwaard)
- Gesprek met Harriët Tiemens (wethouder duurzaamheid, mobiliteit en wonen gemeente Nijmegen)

Lijst met gebruikte documenten

Documenten

- Begroting Waterschap Rivierenland (2018)
- Bestuursakkoord Water (2011)
- Bestuursrapportage voor AB (2^{de} kwartaal 2017)
- Koers Klimaatadaptatie (2017)
- OECD Studies on Water: Water Governance in the Netherlands Fit for the Future? (2014)
- Gemeentelijk waterplan Molenwaard
- Gemeentelijk waterplan Nijmegen
- Waterbeheerprogramma (2011 – 2016)
- Waterbeheerprogramma (2016 – 2021)
- "Veilig en vernieuwend"; Bestuursakkoord op hoofdlijnen voor de bestuursperiode 2015 – 2019
- Voortgangsrapportage uitvoering Waterbeheerprogramma (2016 – 2021)

Ter inspiratie

- Het Waterschap (editie juli/augustus 2015), themanummer Ruimtelijke Adaptatie
- Waterschap Rijn en IJssel, positiebepaling ruimtelijke adaptatie (2017 – 2020)

