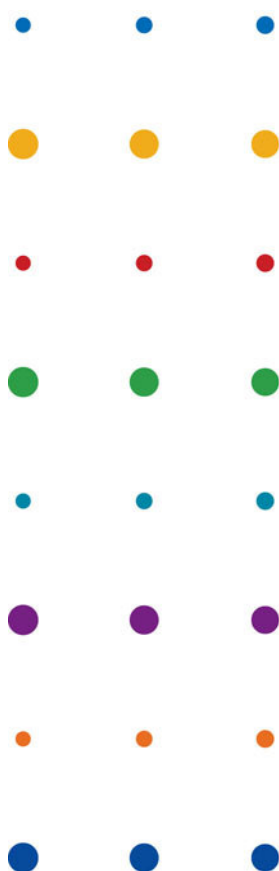


Quickscan organisatie waterbeleid gemeenten

Analyse aanpak wateroverlast en overstromingsrisico's



Quickscan organisatie waterbeleid gemeenten

Analyse aanpak wateroverlast en overstromingsrisico's

dossier : BA3209

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering
Oktober 2011

INHOUD**BLAD**

1	INLEIDING	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Onderzoeksvraag	2
1.3	Analysekader	3
1.4	Aanpak	3
2	RESULTATEN QUICKSCAN	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Is sprake van watervraagstuk(ken)	5
2.3	Politiek/bestuurlijke aandacht	6
2.4	Organisatie waterbeleid	6
2.5	Probleemanalyse en strategieën voor de toekomst	8
3	CONCLUSIES	9
3.1	Conclusies	9
3.2	Betekenis van de steekproef	10
4	HOE VERDER?	11
4.1	Betekenis van strategisch beleid	11
4.2	Vervolgonderzoek	12
5	COLOFON	13

BIJLAGE 1 RESPONDENTEN (TELEFONISCHE) INTERVIEWS

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De opgaven voor het stedelijk gebied met betrekking tot waterveiligheid, wateroverlast als gevolg van zeer intensieve regenbuien, verzilting, verdroging, maaiveldvaling en extreme temperaturen zijn complex en aanzienlijk. Het is van belang dat gemeenten i.s.m. waterschappen deze opgaven analyseren en een visie en strategie ontwikkelen voor het aanpassen van o.a. de ruimtelijke inrichting, het rioleringsstelsel en de waterhuishouding.

Het doel van het deelprogramma is om eind 2011 een ontwerpbeleidskader, waarin voorstellen met betrekking tot een aanpak zijn geformuleerd. Deze voorstellen gaan in op zowel ruimtelijk doelen en inrichtingsprincipes voor stedelijke (her)inrichting als de inzet van samenhangende financiële, bestuurlijke, juridische en communicatieve instrumenten om dat te bereiken.

Voorliggend onderzoek geeft invulling aan het 2^e deel van het project 'Strategie in plannen'. In het 1^e deel van het project zijn naast de strategische plannen van provincies en de waterbeheerplannen van waterschappen ook 20 gemeentelijke structuurvisies geanalyseerd. Uit dat onderzoek blijkt dat de gemeentelijke structuurvisies niet of nauwelijks strategieën bevatten voor een toekomstbestendige ruimtelijke inrichting op de lange termijn m.b.t. de thema's van het deelprogramma N&H. Omdat de gemeentelijke structuurvisies het gemeentelijke strategische plan betreffen, kan geconcludeerd worden dat op gemeentelijk niveau de toekomstgerichtheid op N&H thema's in de volle breedte vooralsnog ontbreekt. Dit vormt de aanleiding om in voorliggend onderzoek nader te verkennen of deze strategieën op andere wijze in de gemeentelijke organisatie zijn opgenomen.

1.2 Onderzoeksvraag

Het deelprogramma richt zich op de ontwikkeling van kaders die bijdragen aan de toekomstbestendigheid van stedelijke ontwikkeling als het gaat om waterveiligheid, wateroverlast, verzilting, verdroging, maaiveldvaling en extreme temperaturen. Gemeenten hebben in dit kader een belangrijke rol, omdat zij zowel verantwoordelijk zijn voor de stedelijke wateropgave bij nieuwbouw en herstructurering als voor de locatiekeuze, inrichting en bouw.

Vanuit het deelprogramma is het risico onderkend om de discussie te snel te verschuiven naar een oplossingsrichting zonder dat de probleemstelling die hieraan ten grondslag ligt expliciet is gemaakt. Dit risico is reëel omdat veel betrokkenen bij de problematiek impliciet ervan uitgaan dat de opgaven door gemeenten nog niet adequaat worden aangepakt. De bevoegdheden en planstructuur bij gemeenten is complex en water is slechts één van de opgaven hierbinnen. Kortom, er is voldoende aanleiding om te veronderstellen dat zaken beter geregeld kunnen worden. Maar de probleemstelling is nog niet expliciet verwoord en goed onderbouwd. Dit onderzoek voorziet in een onderbouwing van de probleemstelling.

Doelstelling van het onderzoek is een indicatie te verkrijgen van

1. de mate waarin gemeenten beschikken over een goed onderbouwde probleemanalyse van overstromingsrisico's en wateroverlast (in welke mate zijn de gemeenten al toegerust voor de opgaven), en
2. de mate waarin deze onderwerpen op strategisch niveau geagendeerd en opgepakt worden binnen de betreffende gemeenten.

De centrale vraag is:

Is op gemeentelijk niveau invulling gegeven aan de analyse van het probleem en de strategie ontwikkeling ten aanzien van de toekomstige opgaven voor waterveiligheid en wateroverlast?

1.3 Analyse kader

Strategisch beleid in relatie tot watervraagstukken

Door te bepalen op welke plek in de organisatie watervraagstukken worden opgepakt, kan een indicatie worden gegeven van de mate waarin sprake is van strategisch beleid. Het is mogelijk dat gemeenten water niet als onderdeel van een structuurvisie hebben opgenomen, maar wel op een andere wijze waterbeleid strategisch hebben verankerd in de organisatie.

Wij onderscheiden drie niveaus van besluitvorming binnen gemeenten om te bepalen in hoeverre waterbeleid op strategisch niveau is aangehaakt (zie figuur):

- bestuurlijk niveau
- strategisch niveau
- operationeel niveau

Indien het waterbeleid strategisch van aard is (over de langere termijn en kaderstellend voor de ruimtelijke ontwikkeling), dan mag verwacht worden dat het onderwerp:

1. bestuurlijk geagendeerd is (verbinding met bestuurlijke ambitie en prioriteiten);
2. op strategisch niveau binnen de organisatie wordt opgepakt (want een verbinding met andere ruimtelijke ontwikkelingen/opgaven);
3. onderbouwd is met een analyse op strategisch niveau en/of vastgelegd in een strategisch kader.

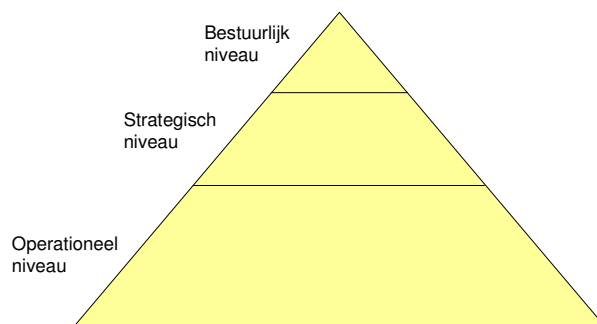
Indien aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, kan aannemelijk worden gemaakt dat een gemeente strategisch omgaat met de wateropgaven.

Gemeentelijk waterbeleid dat zich beperkt tot het operationele niveau (en een sectorale en uitvoeringsgerichte aanpak) kan prima toegerust zijn op de uitvoering van het waterbeleid (zoals o.a. vastgesteld in het Nationaal Bestuursakkoord Water). Het is echter aannemelijk dat dergelijk beleid niet de verbinding kan leggen met de grotere ruimtelijke opgaven van een gemeente en de kansen die dat biedt om risico's van o.a. wateroverlast en overstromingsrisico's voor de langere termijn het hoofd te bieden.

1.4 Aanpak

Op basis van de analyses van de waterbeheerplannen van waterschappen en structuurvisies van gemeenten kan worden geconcludeerd dat er nauwelijks of geen strategieën zijn aangetroffen voor de lange termijn weerbaarheid tegen wateroverlast en overstromingsrisico's op gemeentelijk niveau. Het is echter mogelijk dat gemeenten in andere kaders dan de onderzochte plannen invulling geven aan de

Niveaus binnen gemeenten



analyse en strategieontwikkeling. Daarom wordt voorgesteld in dit onderzoek te kijken naar de gehele gemeente.

Doel van het onderzoek is om een eerste indicatie te krijgen van het niveau waarop wateronderwerpen binnen de betreffende gemeenten zijn belegd; op strategisch niveau of meer operationeel niveau. De cruciale vraag is of op strategisch niveau een afweging plaatsvindt (of: analyse) over de omgang met wateroverlast en overstromingsrisico's. De quickscan moet een *indicatie* opleveren of dit wel of niet goed geregeld is bij gemeenten.

De quickscan is uitgevoerd op basis van een globale analyse van de organisatie van het waterbeleid binnen een elftal gemeenten. Daartoe is een 'aselecte steekproef' gedaan onder de G32 gemeenten (zie onderstaande tabel). De G32 gemeenten kennen vanwege hun omvang een bovengemiddelde nieuwbouw en herstructureringsopgave, wat het bijzonder relevant maakt dat water op strategisch niveau wordt meegenomen in de besluitvorming.

Tabel 1. 'Aselecte steekproef' van gemeenten uit de G32*.

1. Alkmaar	10. Dordrecht	19. Helmond	28. Schiedam
2. Almelo	11. Ede	20. Hengelo	29. Tilburg
3. Almere	12. Eindhoven	21. 's-Hertogenbosch	30. Venlo
4. Amersfoort**	13. Emmen	22. Leeuwarden	31. Zaanstad
5. Apeldoorn	14. Enschede	23. Leiden	32. Zoetermeer
6. Arnhem	15. Groningen	24. Lelystad	33. Zwolle
7. Breda	16. Haarlem	25. Maastricht	
8. Delft	17. Haarlemmermeer	26. Nijmegen	
9. Deventer	18. Heerlen	27. Sittard-Geleen	

* De steden in de zwarte balken zijn geselecteerd voor het onderzoek.

** De gemeente Amersfoort is uiteindelijk niet meegenomen in het onderzoek, omdat geen gegevens van deze gemeente zijn ontvangen.

In de quickscan is een analyse gemaakt van de volgende aspecten:

1. Hoe en waar is de verantwoordelijkheid m.b.t. wateroverlast (en overstromingsrisico's) belegd in de gemeentelijke organisatie?
2. Vindt er binnen de gemeenten op strategisch niveau een analyse plaats van de toekomstige opgaven?
3. Hebben gemeenten hiervoor een visie en strategie in ontwikkeling of al opgesteld?

De quickscan is uitgevoerd op basis van de beschikbare informatie op internet en telefonische enquêtes. Door middel van internet is eerst een scan gemaakt van de organisatiestructuur (waar is water ondergebracht in de organisatie?) en de relevante beleidsdocumenten. (coalitieakkoorden, visies, beleidsplannen, uitvoeringsprogramma's en projecten, organisatiestructuur). Op basis van deze informatie is een eerste beeld gevormd van de mate waarin een gemeente (strategisch) beleid heeft ontwikkeld. Dit eerste beeld van de organisatie van de watervraagstukken binnen de gemeenten is aangevuld met korte telefonische enquêtes met medewerkers die (eventueel binnen verschillende afdelingen) betrokken zijn bij het waterbeleid.

2 RESULTATEN QUICKSCAN

2.1 Inleiding

Aan de betrokken medewerkers van de gemeenten zijn de volgende vragen voorgelegd:

1. In hoeverre zijn watervraagstukken (overstromingsrisico's en/of wateroverlast) binnen de gemeente politiek/bestuurlijk geagendeerd?
2. Welke afdeling/welke persoon gaat over watervraagstukken? Beschikt de gemeente zelf over expertise m.b.t. watervraagstukken of wordt deze extern ingebracht (door wie)?
3. Worden in de ruimtelijke planvorming watervraagstukken meegenomen in de afwegingen? Waarom wel/niet? Op welke wijze?
4. Beschikt de gemeente over strategisch beleid of algemene uitgangspunten ten aanzien van de omgang met watervraagstukken?
5. In hoeverre is het beleid van de gemeente m.b.t. watervraagstukken toekomstgericht (langere termijn/toekomstbestendigheid)?

Op basis van deze informatie is in deze rapportage een analyse gemaakt van de wijze waarop het waterbeleid binnen de betreffende gemeenten georganiseerd is en zijn conclusies getrokken over de mate waarin sprake is van een strategische interactie van water en ruimtelijke ordening/inrichting met het oog op de langere termijn. De resultaten per gemeenten zijn voor de volgende onderdelen naast elkaar gezet:

- Is sprake van watervraagstukken binnen de gemeente
- Politiek/bestuurlijke aandacht
- Organisatie waterbeleid
- Probleemanalyse en strategieën voor de toekomst

2.2 Is sprake van watervraagstuk(ken)

In 8 van de 10 onderzochte gemeenten spelen wateroverlast of overstromingsrisico's (of watertekort) in meerdere of mindere mate. De respondenten van de gemeente Helmond en de gemeente Zaanstad geven aan dat wateroverlast en overstromingsrisico's niet spelen.

	Speelt wateroverlast/ overstromingsrisico's
Alkmaar	Nee, wel watertekort
Breda	Beide enigszins
Dordrecht	Ja, beide
Emmen	Ja, wateroverlast
Haarlem	Wateroverlast in beperkte mate
Helmond	Nee, risico's blijken beperkt
Leeuwarden	Wateroverlast in beperkte mate
Maastricht	Ja, beide
Schiedam	Wateroverlast in beperkte mate
Zaanstad	Nee, opgehoogd veenweidegebied

2.3 Politiek/bestuurlijke aandacht

Bij *drie van de 10* gemeenten is het watervraagstuk (voor een deel) een structureel politiek/bestuurlijk agendapunt. Bij één van deze gemeenten is het watervraagstuk opgenomen in het coalitieakkoord (Dordrecht).

Bij *vier van de 10 gemeenten* worden watervraagstukken in beperkte mate of slechts als gevolg van incidenten politiek bestuurlijk geagendeerd.

Bij *drie van de 10 gemeenten* is het watervraagstuk beperkt tot de ambtelijke organisatie. Voornamelijk omdat geen risico's worden voorzien.

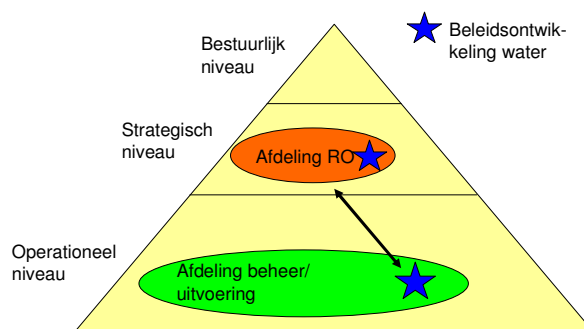
Politiek/ bestuurlijk	
Alkmaar	Beperkt. Afhankelijk van de wethouder. De vorige wethouder heeft het thema water, o.a. m.b.t. toekomstbestendigheid politiek/bestuurlijke prioriteit gegeven. De huidige wethouder staat er verder vanaf.
Breda	Incidenteel. Afhankelijk van actuele problemen. De politiek/bestuurlijke aandacht is afhankelijk van de waterstanden. De discussie laait op bij hoge waterstanden.
Dordrecht	Uitvoerig opgenomen in coalitieakkoord, incl. toekomstbestendigheid
Emmen	Wateroverlast is een politiek probleem. In twee wijken komt het water in de woningen. Dit trekt burgers naar de raadzaal.
Haarlem	Ruimte maken voor water is bestuurlijk agendapunt, gericht op toekomstbestendigheid
Helmond	Geen prioriteit, vanwege geringe risico's
Leeuwarden	Geen politiek/bestuurlijk issue vanwege beperkte problematiek. Toekomstbestendigheid in eerste instantie ambitie van de ambtelijke organisatie.
Maastricht	Beperkt. Voornamelijk ambtelijk uitgewerkt. Bestuurlijk is het 3 maal op de agenda gekomen: - 5 jaar geleden: vraag wie is verantwoordelijk voor wateroverlast/waterveiligheid - 2 jaar geleden: waterveiligheid/wateroverlast moet een plek krijgen in structuurvisie - Actueel: bestuurlijke aandacht in het kader van de Pilot Meerlaagse Veiligheid
Schiedam	Incidenteel. Afhankelijk van actuele problemen. Als zich incidenten voordoen is men politiek meer gespitst op het thema.
Zaanstad	Geen politiek/bestuurlijk issue vanwege beperkte problematiek. Wateroverlast en overstromingsrisico's is vooral een ambtelijke kwestie.

2.4 Organisatie waterbeleid

Organisatie

Bij meer dan de helft van de gemeenten wordt het waterbeleid ontwikkeld door de afdeling of sector Beheer (en/of Inrichting en Realisatie). Dit betekent dat de beleidsontwikkeling bij de betreffende gemeenten op operationeel niveau plaatsvindt (zie bijgaande figuur. Afstemming met de RO-afdeling vindt met name plaats op procedureel vlak

Water binnen de gemeentelijke organisatie



(rond de watertoets, ontwikkeling bestemmingsplannen).

Expertise gemeenten

Alle gemeenten beschikken over eigen expertise m.b.t. de watervraagstukken. De capaciteit en kennis is veelal onvoldoende om eigenstandig de watervraagstukken aan te pakken. De meeste gemeenten maken (in mindere of meerdere mate) gebruik van de kennis (en capaciteit) van de waterschappen. Daarnaast is sprake van inhuur van adviesbureaus.

Koppeling tussen water en RO binnen de gemeentelijke organisatie

Het algemene beeld is dat de afstemming tussen Water en RO binnen gemeenten met name plaatsvindt wanneer er een watertoets moet worden uitgevoerd (procedureel ingegeven). Bij zes van de 10 gemeenten is sprake van een structureel overleg (ook buiten moment dat een watertoets speelt) om tussen de afdeling verantwoordelijk voor water en de afdeling verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening/ontwikkeling. In twee van deze zes gemeenten heeft de RO-afdeling een belangrijke coördinerende rol in de afstemming op strategisch niveau met het waterschap.

Bij de overige gemeenten beperkt de afstemming tussen water en RO binnen de gemeente zich tot de momenten dat een watertoets speelt.

	Afdeling verantwoordelijk voor beleid	Gemeentelijke expertise	Overleg water en RO binnen gemeente
Alkmaar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stedelijk Beheer 	Team met redelijk kennisniveau	Op moment dat watertoets speelt
Breda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ruimtelijke Ordening ▪ Dienst Buitenruimte (beleid riolering) 	Mix van interne en externe kennis	Structureel overleg tussen afdelingen
Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sector Stadsontwikkeling/ Beleid 	Intensieve samenwerking met Drechtsteden, waterschap, e.a.	Via Waterplan en Structuurvisie Dordrecht 2020
Emmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inrichting en Beheer 	3 technisch, 1 beleidsmedewerker watersysteem	Via structuurvisie Water (van de gemeente), coördinatie via afdeling Beheer
Haarlem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleid openbare ruimte, groen en verkeer (cluster Water) 	Eigen expertise	Structureel overleg tussen afdelingen
Helmond	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beheer Openbare Ruimte 	Handelt 90% werk zelf af	Alles loopt via de afdeling Beheer
Leeuwarden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beheer 	Steeds breder opgebouwde expertise (RO)	Structurele afstemming met RO
Maastricht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beheer 	Combinatie met 2 medewerkers waterschap	Structurele afstemming met RO
Schiedam	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beheer en Onderhoud ▪ Ruimtelijke Ontwikkeling 	Enige kennis in huis, te weinig capaciteit voor verbrede watertaak	RO-afdeling onderhoudt strategisch contact met waterschap
Zaanstad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realisatie en Beheer 	Met name riolering, minder op watersysteem	RO en water zijn versnipperd over de organisatie

2.5 Probleemanalyse en strategieën voor de toekomst

Bij de meeste gemeenten is een probleemanalyse uitgevoerd. Deze blijkt in 8 van de 10 gevallen gericht op de NBWa-normen en de deadline van 2015 om het watersysteem op orde te hebben.

De gemeente Dordrecht, de gemeente Emmen en de gemeente Maastricht beschikken over een probleemanalyse gericht op de langere termijn en op de relatie wateroverlast/overstromingsrisico's en RO. De analyse Maastricht is voor een deel extern ingegeven, onder invloed van het Deltaprogramma. Dordrecht werkte al aan deze opgave voordat het Deltaprogramma van start ging.

Twee van de 10 gemeenten beschikken over strategisch beleid (lange termijn, combinatie water en RO). Het betreft de gemeente Dordrecht (Waterbeleidsplan en water in structuurvisie) en de gemeente Emmen (structuurvisie Water). De gemeente Maastricht is naar aanleiding van de resultaten van de pilot meerlaagsveiligheid voornemens strategisch beleid te formuleren.

Gemeenten zonder strategisch beleid voor water geven aan de normering conform het NBW als uitgangspunt voor het gemeentelijke beleid te hanteren.

	Probleemanalyse	Strategisch beleid/lange termijn
Alkmaar	Analyse van water en RO met het waterschap aan de hand van de opbouw van de ondergrond t.b.v. visiedocument	Het visiedocument is een intern werkkader. Niet vastgesteld. Stil komen te liggen vanwege capaciteitstekort
Breda	Niet aanwezig. Gericht op uitvoering NBW	Nee
Dordrecht	Ja, analyse t.b.v. Waterplan 2009 – 2015.	Waterplan (incl. toekomstbestendigheid), Structuurvisie Dordrecht 2020
Emmen	De probleemanalyse (uitgevoerd in samenwerking met het waterschap) is bijna gereed en eind 2011 beschikbaar	Structuurvisie Water, incl uitvoeringsprogramma. Koppeling met Structuurvisie 2020
Haarlem	Het waterschap heeft een probleemanalyse uitgevoerd (titel: Studie Waterbezwaar) in kader NBW.	Gouden regel: ruimte maken voor water, verharding betekent compenseren. Potentiële nieuwe watergangen in structuurplan
Helmond	Nee, niet anders dan taken in kader NBW	Nee
Leeuwarden	Onderzoek naar potentiële risico's van wateroverlast en overstromingen uitgevoerd in 2009 met waterschap	De gemeente beschikt over een gemeentebreed kwaliteitsdocument openbare ruimte.
Maastricht	Er is een analyse uitgevoerd in het kader van de pilot meerlaags veiligheid	Wordt naar aanleiding van de pilot meerlaags veiligheid aan gewerkt, o.a. in nieuwe structuurvisie
Schiedam	Er is een watersysteemanalyse uitgevoerd t.b.v. het GRP	Nee
Zaanstad	Een studie uit 2003 van het waterschap	Nee, gemeente richt zich op de (NBW) normen van het waterschap

3 CONCLUSIES

3.1 Conclusies

Op basis van de internetscan en de aanvullende telefonische enquêtes bij tien G32 gemeenten komen wij tot de volgende conclusies.

Politieke prioriteit

Gemeenten hebben als democratisch bestuur op lokaal niveau te maken met een breed palet aan verantwoordelijkheden, variërend van sociale voorzieningen (denk aan een bibliotheek of zwembad), het parkeerbeleid in de stad, tot het rioleringsbeleid.

Water is slechts één van de onderwerpen die een gemeente aangaat en blijkt veelal niet het onderwerp met de hoogste politieke prioriteit¹.

Opvallend is dat de gemeente Maastricht juist strategisch beleid is gaan ontwikkelen naar aanleiding van de analyse die is uitgevoerd in het kader van meerlaagsveiligheid. Met deze inzichten werd het politiek/bestuurlijke belang van strategisch beleid blijkbaar helder.

Waterbeleid wordt vooral op operationeel niveau gevoerd

Bij meer dan de helft van de onderzochte G32 gemeenten vindt de beleidsontwikkeling op operationeel niveau plaats. De verantwoordelijkheid voor de watervraagstukken is in deze gevallen belegd bij de afdeling Beheer (en uitvoering of Realisatie). Aangegeven is dat er in de meeste gevallen sprake is van structureel overleg met de RO-afdeling.

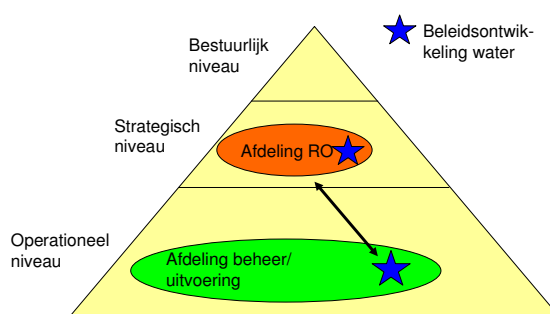
Organisatie van de expertise en focus op uitvoering NBWa

De afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water actueel vormen voor de gemeenten de eerste prioriteit (watersysteem op orde in 2015). De meeste gemeenten beschikken inmiddels over een verbreed gemeentelijke rioleringsplan. Daarmee is de technische scope al enigszins verbreed naar andere oplossingen – nog steeds gedacht vanuit het technische domein en niet vanuit een lange termijnvisie op water en ruimtelijke ordening.

De normen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel (NBWa, 2008) vormen het leidende kader voor de uitvoering van het waterbeleid door gemeenten. Deze normen zijn in belangrijke mate technisch van aard en in belangrijke mate gericht op maatregelen die op de korte/middellange termijn kunnen worden uitgevoerd om het watersysteem in 2015 'op orde' te hebben. Daarbij wordt uitgegaan van klimaatscenario's die de lange termijn situatie van 2050 als uitgangspunt nemen.

Kortom, de bestuurlijke afspraken ten aanzien van de wateropgave leiden ertoe dat de focus bij de gemeenten in eerste instantie ligt op de technische en operationele aspecten van het waterbeleid. Het

Water binnen de gemeentelijke organisatie



¹ Uit gesprekken met bestuurders in het kader van de evaluatie van het NBWa komt naar voren dat dit o.a. veroorzaakt wordt door de complexiteit van de watervraagstukken en het feit dat de watersector moeite heeft de technische vraagstukken te vertalen naar bestuurlijke keuzes.

waterbeleid blijkt in veel gevallen geformuleerd te worden vanuit de afdeling 'beheer en uitvoering' van een gemeente. Dit kan zowel een gevolg zijn van de aard van de bestuurlijke afspraken en de bestuurlijke prioriteit voor dit onderwerp als een oorzaak daarvan. Los van die discussie ligt het voor de hand dat deze technische in steek de interactie met het strategische (RO-beleid) in de weg kan staan.

Capaciteit

Uit het onderzoek komt naar voren dat er verschillen zijn in beschikbare gemeentelijke expertise. De stedelijke wateropgave kent verschillende aspecten, namelijk de riolering, het grondwater en het oppervlaktewater. Elk van deze aspecten vraagt zijn eigen inhoudelijke expertise. De vraag is of gemeenten over voldoende capaciteit en expertise beschikken om naast de uitvoering van de reguliere taken en de afspraken uit het NBWa ook nog kans zien een lange termijnperspectief te ontwikkelen en dit om te zetten in strategisch beleid.

Beperkte verankering in strategisch beleid

Het waterbeleid is in enkele gevallen in strategisch beleid verankerd bij de onderzochte G32 gemeenten. Van de gemeenten waar onderkend is dat een watervraagstuk speelt (9 gemeenten) beschikken slechts 3 gemeenten over een probleemanalyse die breder is dan de normstelling uit het NBWa en beschikken 2 van deze 3 gemeenten over strategisch beleid.

3.2 Betekenis van de steekproef

Dit onderzoek is gebaseerd op een quickscan bij 10 van de 33 G32 gemeenten. Verwacht mag worden dat dit een representatief beeld geeft voor de G32 gemeenten.

De G32 gemeenten zijn de grotere gemeenten in Nederland. Verwacht mag worden dat deze gemeenten een bovengemiddelde nieuwbouw- en herstructureringsopgave hebben en een bovengemiddelde capaciteit aan personeel. Het ligt voor de hand dat deze steden, vanwege de grotere nieuwbouw- en herstructureringsopgave, in principe een groter belang hebben bij een strategisch kader voor de omgang met watervraagstukken op de lange termijn dan kleinere gemeenten.

Op basis van bovenstaande redenering mag verondersteld worden dat deze gemeenten het waterbeleid, relatief gezien, op een hoger strategisch niveau georganiseerd hebben dan kleinere gemeenten (met een kleinere capaciteit en een gemiddeld genomen geringere opgave voor nieuwbouw en herstructurering).

De resultaten uit deze quickscan worden bevestigd door gesprekken met gemeenten in de provincie Zuid-Holland in het kader van de ontwikkeling van een uitvoeringsakkoord voor Haaglanden.²

Ook in de evaluatie³ van het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel (in uitvoering) blijkt dat gemeenten kampen met een gebrek aan capaciteit om invulling te geven aan het staande beleid, laat staan dat gemeenten ruimte hebben om te investeren in strategieën voor de langere termijn.

² Consultatie ten behoeve opstellen nieuwe Regionaal bestuursakkoord Waterkader Haaglanden, DHV 2011.

³ Wordt door DHV en Berenschot uitgevoerd, 2011.

4 HOE VERDER?

4.1 Betekenis van strategisch beleid

Gemeenten hebben een belangrijke rol als het gaat om de ruimtelijke inrichting van Nederland. Gemeenten gaan over de locatiekeuze, inrichting en bouw op lokaal niveau. De wateropgaven kunnen voor een deel technisch (grotere diameter rioleringsbuizen, bredere waterlopen) worden aangepakt, maar een belangrijk deel van de oplossing schuilt in goed doordachte locatiekeuzes en een toekomst-/klimaatbestendige inrichting bij nieuwbouw en herstructurering. Dit vraagt om een goed samenspel op strategisch niveau tussen water en RO op gemeentelijk niveau.

Het samenspel tussen water en RO (vaak afdeling Beheer en afdeling Ruimtelijke Ordening) beperkt zich vaak tot de momenten waarop een watertoetsproces speelt. De watertoetsprocedure richt zich echter op de afzonderlijke ontwikkelingsinitiatieven en heeft daardoor een sterk adhoc karakter.

Om het samenspel tussen water en RO op een strategischer niveau te faciliteren is een kader nodig, dat het mogelijk maakt afwegingen over ruimtelijke ontwikkelingen te maken in relatie tot het watersysteem op een hoger abstractieniveau. Dit kader moet zowel geografisch, als in tijd aansluiten op de werking van het watersysteem en de maat die ruimtelijke ontwikkelingen en investeringen vereisen (ruimtelijke investeringen hebben al gauw een afschrijvingstermijn van 30 jaar).

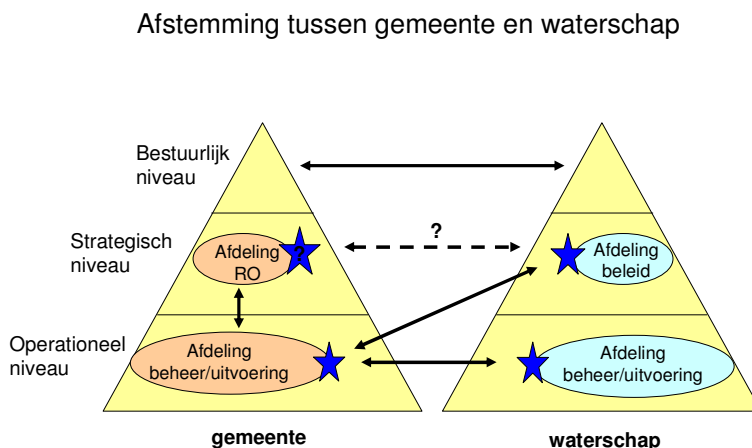
Een dergelijk strategisch kader vraagt een analyse van de problematiek, vanuit zowel het watersysteem, als de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Op basis van een dergelijke analyse kan de urgentie van het vraagstuk ook op bestuurlijk niveau inzichtelijk worden gemaakt (zie bijvoorbeeld de pilot meerlaags veiligheid Maastricht).

Zonder een gemeentelijk strategisch kader ten aanzien van wateropgaven en RO, is het lastig voor de langere termijn en over de volle breedte van de gemeentelijke wateropgaven en de ruimtelijk-economische ontwikkelingen afstemming te vinden tussen de waterexpertise en de RO-expertise binnen een gemeente. Zeker omdat beide expertises veelal gescheiden en op een ander niveau zijn georganiseerd binnen een gemeente. Het ligt voor de hand dat zonder strategisch kader kansen worden gemist om in de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen en investeringen afwegingen te maken die bijdragen aan een doelmatig waterbeheer en het beperken van overstromingsrisico's en wateroverlast.

Relatie gemeente - waterschap

Uit deze quickscan blijkt dat de beleidsontwikkeling rond water bij de helft van de onderzochte G32 gemeenten plaatsvindt op operationeel niveau. Het ligt voor de hand dat dit ook consequenties heeft voor het niveau waarop afstemming plaatsvindt tussen gemeente en waterschap.

De vraag is in hoeverre er interactie plaatsvindt tussen gemeenten en waterschappen op strategisch niveau (zie figuur) of dat de vooral verlopen via de afdeling beheer/uitvoering van een gemeente.



4.2 Vervolgonderzoek

Uit de quickscan blijkt dat gemeenten die niet over een strategisch beleid met betrekking tot watervraagstukken beschikken ook niet direct de noodzaak van een dergelijk beleid zien. De betreffende personen hebben immers binnen hun afdeling (op operationeel niveau) de uitvoering van de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water keurig geregeld. Bovendien speelt een gebrek aan bestuurlijke prioriteit (wat kan leiden tot beperkte investeringen in ambtelijke capaciteit en competenties) om het vraagstuk op een strategischer niveau te brengen.

Enkele voorbeelden uit deze quickscan (Dordrecht, Maastricht, Emmen) ondersteunen het belang van een brede analyse en een strategisch kader voor Water en RO. In de betreffende gemeenten is er op basis van een strategische analyse juist wel sprake van een gevoel van bestuurlijke urgentie en wordt belang gehecht aan de verbinding van de wateropgaven aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een lange termijnperspectief. Het ligt voor de hand dat er in Nederland meer van deze voorbeelden kunnen worden aangetroffen.

Vervolgonderzoek zou voorwaarden kunnen bieden waarmee gemeenten die te maken hebben met substantiële watervraagstukken, eerder geneigd zijn het waterbeleid op strategischer niveau op te pakken, door o.a.:

- *Randvoorwaarden in beeld te brengen voor het formuleren van strategisch beleid*
Onder welke condities formuleren gemeenten strategisch beleid voor water? Wanneer is het van belang en hoe kan dat leiden tot bestuurlijke urgentie? Wat hebben gemeenten nodig om invulling te geven aan dit strategische beleid?
Bijvoorbeeld: gebleken is dat de pilot voor meerlaagsveiligheid een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het gevoel van politiek/bestuurlijke urgentie in Maastricht. De urgentie bij Dordrecht leidde tot een pilot meerlaagsveiligheid. Beide pilots hebben er aan bijgedragen dat het vraagstuk op strategisch niveau is opgepakt en is/wordt uitgewekt.
- *Samenwerking/afstemming tussen waterschappen en gemeenten op strategisch niveau*
Vanuit de constatering dat in veel gemeenten het waterbeleid op operationeel niveau wordt geformuleerd: is het nodig, en zo ja wat en hoe, om de samenwerking tussen gemeente en waterschap op een strategischer niveau te brengen?
- *Lessen in beeld brengen*
Door best practices in beeld te brengen krijgen gemeenten inzicht in de voordelen die het op kan leveren om een strategisch beleid te formuleren. Bovendien kan gemeenten een handreiking worden gegeven van de wijze waarop het strategische beleid vormgegeven kan worden (o.a. de wijze waarop je een adequate probleemanalyse uitvoert).

5 COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Project	: Quickscan organisatie waterbeleid gemeenten
Dossier	: BA3209
Omvang rapport	: 13 pagina's
Auteur	: Ronald van Ark, Coen Geerdes
Bijdrage	: Jan Baltissen
Projectleider	: Ronald van Ark
Projectmanager	: Janine Leeuwis
Datum	: 20 oktober 2011

DHV B.V.

Laan 1914 nr. 35

3818 EX Amersfoort

Postbus 1132

3800 BC Amersfoort

T (033) 468 20 00

F (033) 468 28 01

E info@dhv.com

www.dhv.com

BIJLAGE 1 Respondenten (telefonische) interviews

Respondenten	
Alkmaar	Dhr. Van de Berg, teamleider Riolering en Waterhuishouding, afdeling Stedelijk Beheer
Breda	Frans Wessels, afdeling Ruimtelijke Ordening
Dordrecht	Geen aanvullend interview vereist, voldoende informatie
Emmen	Dhr. Hoogerkamp, beleidsmedewerker water en ruimtelijke ordening, afdeling Beheer
Haarlem	Dhr. Föllmi, beleidscoördinator cluster water, afdeling Beleid Openbare ruimte, Groen en Verkeer
Helmond	Dhr. Van Empel, senior technisch medewerker Waterbeheer.
Leeuwarden	Dhr. Bosch, coördinator cluster blauw, sector Beheer.
Maastricht	Dhr. Wijnands, manager team Beheer
Schiedam	Dhr. Otterspeer, algemeen procesmanager beheer & onderhoud, Team Beheer & Onderhoud
Zaanstad	Dhr. Grotenbreg, beleidsadviseur riolering en waterhuishouding, Afdeling Realisatie & Beheer onder de Dienst Wijken