



## *Zelf doelen centraal stellen in het stedelijk waterbeheer*



## *Zelf doelen centraal stellen in het stedelijk waterbeheer*

*Handelingsperspectieven om het stedelijk waterbeheer  
doelmatig en omgevingsgericht in te vullen  
met effectief gebruik van juridische instrumenten*

## Inhoudsopgave

<i>Zelf doelen centraal stellen</i> .....	4
1 Inleiding .....	6
2 Ontwikkeling stedelijk waterbeheer .....	8
2.1 De integraliteit van het stedelijk waterbeheer .....	8
2.2 De uitdaging: meebewegen met beide benen op de grond .....	11
2.3 Denkraam om samen de goede dingen te doen.....	14
2.3.1 Gezamenlijke aanpak .....	17
3 Handelingsperspectief stedelijk waterbeheer.....	20
3.1 Praktijkvoorbeelden .....	20
3.2 Inspirerende handelingsperspectieven .....	21
3.3 Wat als... ..	25
3.4 Inzet juridische instrumenten bij een brede gebiedsgerichte aanpak.....	26
4 Aan de slag .....	28
BIJLAGE 1 .....	29
Voorbeelden uit de huidige praktijk .....	29
Keur Hoogheemraadschap van Rijnland: Van “Nee, tenzij” naar “Ja, mits” .....	30
Aanpak wateroverlast gemeente Westland en Hoogheemraadschap van Delfland .....	34
Aanpak stedelijke wateropgave Emmen .....	38
BIJLAGE 2 .....	41
Taken en bevoegdheden gemeenten en waterschappen .....	41
COLOFON .....	44

## Zelf doelen centraal stellen

*Het Bestuursakkoord Water daagt gemeenten en waterschappen uit om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid vraagstukken in de waterketen op te lossen. Kosteneffectiviteit van investeringen en efficiëntie in uitvoering staan voorop. De komende jaren zal de werkwijze ingrijpend veranderen. Dat kost tijd, vraagt lef en is in de kern mensenwerk.*

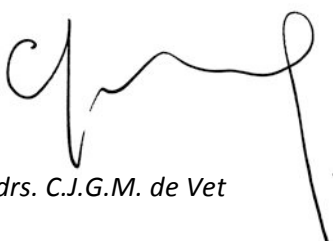
*Deze brochure gaat in op het “denken” en “doen” in het stedelijk waterbeheer. Vanuit goede voorbeelden is een algemeen denkraam voor een nieuwe aanpak en werkwijze opgesteld, bedoeld als handvat. Het denkraam heeft drie belangrijke kenmerken.*

*Ten eerste richten we ons op **bewustwording**: Ongemerkt werken we vanuit normen en dogma’s. We lossen problemen sectoraal op, compenseren op lokale schaal of gaan uit van een standaard behoefte aan waterberging per hectare. Deze normen en dogma’s zullen we eerst moeten herkennen, voordat we ze los kunnen laten en de maatschappelijke doelen weer centraal stellen.*


*Het tweede kenmerk is denken vanuit **gezamenlijke doelen**: In het stedelijk waterbeheer wordt vaker ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals aandacht voor duurzaamheid, actief burgerschap, samenhangend optreden door overheden, klimaatverandering etc. Er is een omslag nodig van het uitwerken van normen en regels naar het centraal stellen van maatschappelijke doelen. Die doelen kunnen ook buiten het gebied van stedelijk waterbeheer liggen, denk aan ruimtelijke kwaliteit en stadsontwikkeling. En het gaat niet alleen om doelen van overheden, maar ook om doelen van bewoners en bedrijven voor de inrichting van de leefomgeving.*

*Als laatste wil het denkraam **handelingsperspectief** bieden: Zaken veranderen alleen als we zaken anders dóén. Wij allen -bestuurder, beleidsmedewerker en inhoudelijk deskundige - kunnen het verschil maken. Door maatschappelijk nut centraal te stellen, door maatwerk de ruimte te geven en door elkaar op te zoeken en samen te ontdekken.*

*Wij hopen dat de bespiegelingen in deze brochure en de handvatten die worden aangereikt u inspireren een volgende stap te zetten in doelmatig stedelijk waterbeheer!*



drs. C.J.G.M. de Vet



ir. ing. A.J. Vermuë

Het leren van ervaringen elders en het benutten van nieuwe en bestaande kennis is belangrijk om de nieuwe aanpak en werkwijze in uw eigen praktijk toe te passen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) zetten de ambtelijke en bestuurlijke netwerken in om dit zoveel mogelijk te faciliteren. Hetzelfde geldt voor de kenniskoepels Stichting RIONED en STOWA. Zij werken in proeftuinen aan kennisontwikkeling en verspreiden deze kennis via bijeenkomsten, nieuwsbrieven en de eigen websites. Ook is er de website [samenwerkenaanwater.nl](http://samenwerkenaanwater.nl) waarop voorbeelden en ervaringen worden gedeeld. Daarnaast zijn de kenniscoaches beschikbaar om regio's te ondersteunen.

Zoekt u inspiratie en ondersteuning? Neem dan eens een kijkje op:

[www.samenwerkenaanwater.nl](http://www.samenwerkenaanwater.nl)

[www.rioned.org](http://www.rioned.org)

[www.stowa.nl](http://www.stowa.nl) (thema stedelijk waterbeheer)

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

[www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)

[www.groenblauwenetwerken.com](http://www.groenblauwenetwerken.com)

[www.water-in-zicht.nl](http://www.water-in-zicht.nl)

[www.onswater.nl](http://www.onswater.nl)

[www.citg.tudelft.nl](http://www.citg.tudelft.nl) (onderzoek, projecten, duurzame concepten)

# 1 Inleiding

Gemeenten en waterschappen zorgen samen voor het omgaan met water in stedelijk gebied. Gemeenten zamelen huishoudelijk en bedrijfsafvalwater in, waterschappen zuiveren dat. Zo dragen zij bij aan een goede waterkwaliteit. Daarnaast maken zij samen keuzes over hoe om te gaan met hemelwater, grondwater en oppervlaktewater. Door open water, rioolstelsels en het optimaal benutten van de openbare ruimte, zorgen zij voor droge voeten.

Gemeenten en waterschappen staan gezamenlijk aan de lat om de beleidsvrijheid, die de Waterwet biedt, vorm te geven. Het gaat hier zowel om bestaande opgaven als om uitdagingen voor de toekomst. De komende jaren worden keuzes gevraagd op gebieden als het creëren van een prettige en schone leefomgeving, wateroverlast en -tekort, hittebestrijding, de vervanging van bestaande infrastructuur, nieuwe stoffen in afvalwater, innovaties op de thema's grondstoffen en energie, en beschikbaarheid van vakmensen. De kerndoelen staan hierbij voorop: volksgezondheid, droge voeten en kwaliteit van de leefomgeving nu en in de toekomst.

Bij de uitvoering van de beheertaken spelen de thema's kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en kennis een belangrijke rol. In het Bestuursakkoord Water uit 2011 zijn onder meer afspraken gemaakt over intensieve samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bij de uitvoering van de beheertaken in het stedelijk water en de afvalwaterketen. Bij de invulling van de beheertaken is *samenhang* belangrijk. Het gaat hier zowel om de samenhang van de verschillende onderdelen van het stedelijk watersysteem (o.a. afvalwater, hemelwater, grondwater, oppervlaktewater en de leefomgeving), als ook om de samenhang tussen de taken van gemeenten en waterschap (ruimtelijke ontwikkeling, beheer openbare ruimte, beheer regionaal watersysteem). Het erkennen van en respecteren van elkaars belangen is hierbij het vertrekpunt. Hiermee kunnen wij burgers en bedrijven nog beter van dienst zijn.

Bij de afspraken uit het Bestuursakkoord is het uitgangspunt van bestaande wet- en regelgeving bevestigd, dat het gaat om samenwerken op basis van afspraken en gelijkwaardigheid in plaats van eenzijdige voorschriften en vergunningen. Op zichzelf een open deur, maar de praktijk blijkt soms weerbarstig.

**Figuur 1: Samenwerken op basis van afspraken en gelijkwaardigheid**



In de uitvoeringspraktijk ontstaat in voorkomende gevallen discussie over het toepassen van bestaande juridische instrumenten in de context van de beleidsvrijheid. Deze discussie vindt zowel tussen als binnen organisaties plaats. Een bekend spanningsveld is het strakke kader voor vergunningsverlening, toezicht en handhaving en de meer op ontwikkeling, kansen en creativiteit gerichte context van het realiseren van de wateropgaven.

In opdracht van het ambtelijk kernteam VNG en UvW en ondersteund door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt in deze brochure het handelingsperspectief geschetst om op effectieve wijze met het genoemde spanningsveld om te gaan. Het doel van de brochure is het ondersteunen van gemeenten en waterschappen bij de intensieve samenwerking in het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen. Hiermee willen beide koepels de ontwikkelrichting voor het stedelijk waterbeheer nogmaals benadrukken:

*Gemeenten en waterschappen geven gezamenlijk vorm aan het stedelijk waterbeheer met afspraken gebaseerd op wederzijds vertrouwen en erkenning van elkaars taken en belangen; dit vormt de basis om juridische instrumenten effectief in te kunnen zetten.*

In januari 2011 hebben VNG en UvW samen met IPO en het Rijk een handreiking uitgebracht onder de titel "Samenwerken op basis van afspraken, handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk". Deze handreiking is opgesteld naar aanleiding van de veranderde wetgeving met de inwerkingtreding van de Waterwet en onderliggende lozingenbesluiten. De handreiking is met name gericht op het toepassen van de regels rondom het lozen van stedelijk afvalwater. De handreiking is inhoudelijk nog steeds van kracht. Toch is er behoefte om de context te verbreden van specifiek het aspect lozen van afvalwater tot het volledige speelveld van het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen. De voorliggende handreiking voorziet daarin. Naast deze handreiking is er ook een meer specifieke handreiking ontwikkeld voor het thema indirecte lozingen. Deze handreiking kunt u vinden op:  
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/>

## **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer geschetst en een aanpak geschetst om op efficiënte wijze in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 wordt dit, mede op basis van praktijkvoorbeelden, vertaald in een handelingsperspectief voor degenen die bij het stedelijk waterbeheer betrokken zijn.

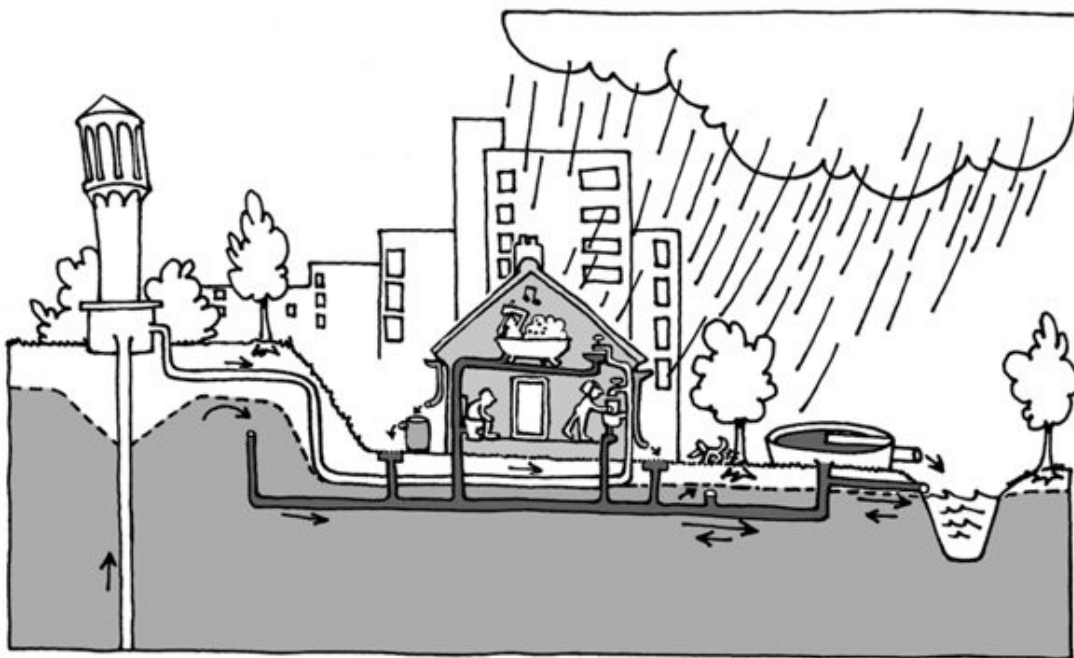




### Alles hangt met alles samen

De verschillende waterstromen in het stedelijk watersysteem beïnvloeden elkaar voortdurend. Enkele voorbeelden om dit te illustreren:

- Het gemengde rioolstelsel is ontworpen voor het inzamelen en transporteren van afvalwater *en* hemelwater. Bij intensieve buien loopt het riool vol en fungeren overstorten als ventielen van het systeem. Bij overstortingen komt afvalwater gemengd met hemelwater terecht in het oppervlaktewatersysteem. Dit kan tijdelijk een verslechtering van de waterkwaliteit veroorzaken.
- Bij extreme regenval fungeert de openbare ruimte als berging. Dit kan soms tot schade leiden. Bij het voorkómen van schade aan gebouwen door hevige regenval zal de maatschappelijke afweging moeten worden gemaakt over de kosteneffectiviteit van investeringen. Kortom: Accepteren van schade of investeren in het voorkomen ervan?
- In toenemende mate wordt hemelwater afgekoppeld van het vuil waterriool. Het overtollige hemelwater wordt afgevoerd naar het oppervlaktewater of de bodem. Bij langdurige zware regen kan het water soms onvoldoende uit het bebouwde gebied worden afgevoerd met peilstijging tot gevolg. Het oppervlaktewater kan via overstorten het riool in stromen: zogenaamde “negatieve overstorten”.
- De kosteneffectiviteit van de rioolwaterzuivering wordt mede bepaald door de hoeveelheid hemelwater in het te zuiveren afvalwater en de variatie erin. Civieltechnisch wordt de zuivering gedimensioneerd op de regenwaterafvoer; een groot aandeel regenwater vraagt hogere investeringskosten. Bovendien zullen de energiekosten voor verpompen en beluchten toenemen als het aandeel regenwater toeneemt. Naarmate de aanvoer van afvalwater stabiel is, zal de zuivering beter geoptimaliseerd kunnen worden.



Een mooi voorbeeld van toename van samenhang in het stedelijk waterbeheer en de wijze waarop gemeenten en waterschappen mee om gaan is de ontwikkeling van de optimalisatiestudies (OAS). Het kader van een optimalisatiestudie komt voort uit de vraag: Waar richt de optimalisatie zich op? De eerste generatie optimalisatiestudies was met name gericht op een efficiënte werking van de rioolwaterzuivering. Bij tweede generatie optimalisatiestudies, waar nu aan gewerkt wordt, staan meerdere (maatschappelijke) doelen centraal. In veel gevallen leidt dat tot andere uitkomsten, waarbij de laagste maatschappelijke kosten van investeringen in het gehele stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen voorop staan.

De kern van de complexiteit van het stedelijk watersysteem is de rol van hemelwater en in mindere mate grondwater. Bij 70% van de woningen is sprake van een gemengd rioolstelsel. Hierbij worden afvalwater en hemelwater gemengd ingezameld en getransporteerd naar de rioolwaterzuivering. Ondanks het feit dat bij nieuwbouw en herstructurering in Nederland veelal gescheiden systemen worden aangelegd, zal de situatie van gemengde riolering zich nog decennia voordoen. Het is eenvoudig weg te kostbaar om de bestaande systemen in korte tijd om te bouwen en soms ook in technisch opzicht ongewenst.

Een belangrijk aspect hierbij zijn de boekwaarde en kapitaallasten van de investeringen in de bestaande infrastructuur en voorzieningen. Een groot deel van deze investeringen zijn "geactiveerd" en worden jaarlijkse afgeschreven. Zolang de investeringen nog niet volledig is afgeschreven, hebben de kapitaallasten (rentekosten en afschrijving) een grote invloed op de jaarlijkse kosten van het riolerings- en zuiveringsbeheer. Lange afschrijvingstermijnen, hoe begrijpelijk ook in een aantal gevallen, belemmeren daarmee de flexibiliteit van het fysieke systeem en innovaties die zijn gericht systeemadaptaties.

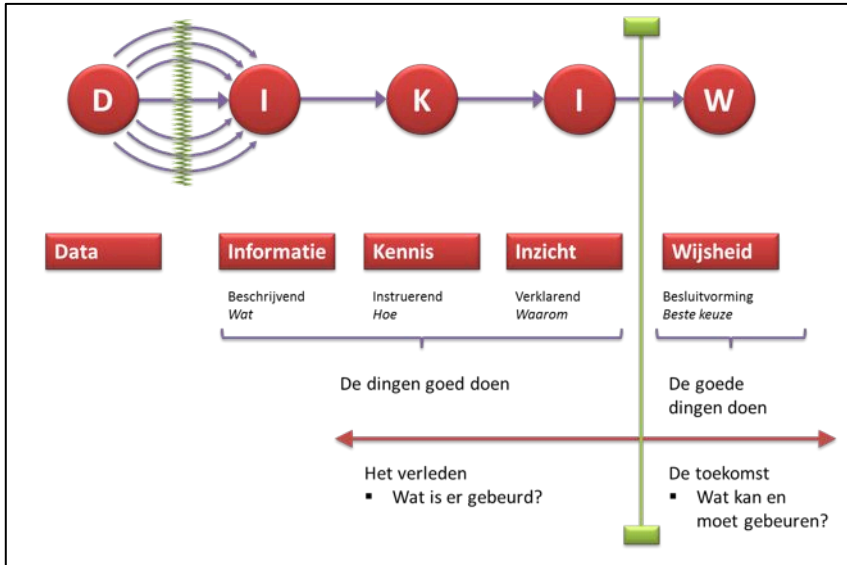
#### *De rol van hemelwater in het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen*

Hemelwater is de complexe factor in het stedelijk watersysteem. Het kan worden geborgen en verwerkt in de openbare ruimte, in grond- en oppervlaktewater en in de riolering. In toenemende mate wordt bij de inrichting van de openbare ruimte gezorgd voor bergingsvoorzieningen, waarin overtollig hemelwater tijdelijk kan worden geborgen, bv. openbaar groen, pleinen, straten e.d. Hiermee wordt schade door wateroverlast voorkomen. Bij hevige buien is overtollig hemelwater tijdelijk zichtbaar in de openbare ruimte.

#### *Keuzes maken op basis van inzicht in de toestand en het functioneren van het systeem*

Gezien de onderlinge samenhang tussen de verschillende waterstromen in het stedelijk watersysteem én de relatie tussen de waterstromen en de openbare ruimte is inzicht in de toestand en het functioneren van het systeem in z'n geheel een basisvoorwaarde. Dat klinkt als een open deur, maar de praktijk kent tal van voorbeelden, waarbij suboptimale keuzes zijn gemaakt als gevolg van het dogmatisch toepassen van sectorale normen (zie ook paragraaf 2.3) en een gebrekkig inzicht in de toestand en het functioneren van het systeem. Om bijvoorbeeld aan de basisinspanning te voldoen zijn vele bergbezinkbassins aangelegd. Die blijken in de praktijk in sommige gevallen minder frequent vol te lopen dan op basis van berekeningen was voorzien. De investeringen behalen daardoor niet het milieurendement dat bij aanleg was verondersteld.

Inzicht in de toestand en het functioneren van het systeem wordt verkregen door meten en monitoren en de beschikbaarheid van de juiste ervaringskennis. De basis is het meten en registreren van de juiste gegevens, zoals overstortingen en waterstanden, alsmede het analyseren en interpreteren van deze gegevens. Deze informatie leidt in combinatie met de juiste kennis tot inzicht op basis waarvan maatschappelijk verantwoorde keuzes kunnen worden gemaakt. Het gaat dus om de combinatie van data, informatie en kennis die leidt tot inzicht als basis voor bewuste keuzes in de uitvoering van de beheertaken. Met andere woorden: door de dingen goed te doen, wordt inzicht verkregen en ben je in staat om de goede dingen te doen. Deze relatie is geïllustreerd in Figuur 3.



**Figuur 3: De relatie tussen data, informatie, kennis en inzicht die leidt tot bewuste keuzes in het beheer van het stedelijk watersysteem (bron: Archwise)**

De uitdaging en verantwoordelijkheid voor gemeenten en waterschappen is om bij keuzes in het beheer van het stedelijk watersysteem de integraliteit van het systeem en kosteneffectiviteit van investeringen en lokaal maatwerk als leidend principe te laten gelden. Die uitdaging beperkt zich overigens niet alleen tot het stedelijk water in de bebouwde kom, maar geldt zeker ook voor de buitengebieden. De zorgplichten van gemeenten en waterschappen (zie bijlage) bieden voldoende beleidsvrijheid om hier invulling aan te geven.

## **2.2 De uitdaging: meebewegen met beide benen op de grond**

Voor de komende jaren zijn voor het beheer van het stedelijk watersysteem een aantal maatschappelijke ontwikkelingen relevant:

### **1. Technologische ontwikkeling**

Voor het stedelijk watersysteem is er een aantal technologische ontwikkelingen gaande die de komende jaren van invloed zullen zijn op de uitvoering van de beheertaken:

- *Informatisering*  
Door o.a. sensortechnieken, mobiele toepassingen, radar en satellietbeelden neemt het aantal gegevens exponentieel toe. Ook de uitwisselbaarheid van en toegang tot gegevens via internet neemt snel toe. Deze ontwikkeling biedt tal van mogelijkheden om het inzicht in de toestand en het functioneren van het systeem te vergroten. Ook zal de transparantie richting burgers en bedrijven over het systeem en de beheerpraktijk aanzienlijk toenemen.
- *Technieken voor het terugwinnen van grondstoffen en hernieuwbare energie*  
In toenemende mate komen technieken beschikbaar om energie en grondstoffen terug te winnen uit het afvalwater. Voorbeelden hiervoor zijn het benutten van temperatuurverschillen

tussen afvalwater en omgeving, slibvergisting (biogas) en de productie van bioplastics. Vanuit het bestaande centrale afvalwatersysteem zijn concepten als de energiefabriek en de grondstoffenfabriek in opkomst. Ook decentrale technieken komen op.

Kortom: het thema waarde creatie uit afvalwater is relevant geworden. Dat levert nieuwe vragen op over afzetmarkt van producten en diensten, de taakopvatting van de overheid en de relatie met marktpartijen.

- o *Flexibilisering*

Het denken over omgaan met afvalwater verandert snel. Technologisch zijn er voortdurend innovaties (NEREDA zuiveringstechniek, mogelijkheden relining, etc.) en demografisch kent een aantal regio's krimp. Volop onzekerheid dus, maar tegelijk heeft de infrastructuur die aangelegd wordt een technische afschrijvingstermijn van vele decennia. Er ligt een grote uitdaging om flexibiliteit te creëren in het systeem, zowel technisch als financieel, om snel in te kunnen spelen op nieuwe omstandigheden en inzichten.

## 2. Klimaatverandering en verstedelijking

Klimaatontwikkeling is een factor om rekening mee te houden bij de keuzes in het beheer van het watersysteem, zowel stedelijk als in de buitengebieden. Dat gebeurt al volop en zal de komende jaren alleen maar toenemen. Toenemende extremen in het weer, zoals perioden van droogte en intensieve buien zijn bepalend voor de robuustheid van het stedelijk watersysteem.

Als gevolg van de economische crisis is de stedelijke uitbreiding beperkt en ligt de nadruk in de ruimtelijke dynamiek met name op herstructurering en renoveren in bestaand stedelijk gebied. Als de crisis voorbij is, kan dat veranderen.

Naast herstructurering en renovatie is ook de trend van het verharderen van particulier terrein relevant. Steeds meer tuinen worden verhard en voor de afvoer van hemelwater aangesloten op het rioolstelsel. Een percentage van 50% van het aangesloten verhard oppervlak op de riolering dat bestaat uit particuliere gebouwen en terreinen is geen uitzondering.



## 3. Demografische krimp

In specifieke regio's is in toenemende mate sprake van demografische krimp. De bevolking vergrijsd als gevolg van de demografische opbouw, de economische ontwikkeling staat onder druk en de jongere generaties trekken weg. Het fenomeen van demografische krimp kan zowel een bedreiging zijn als een kans.

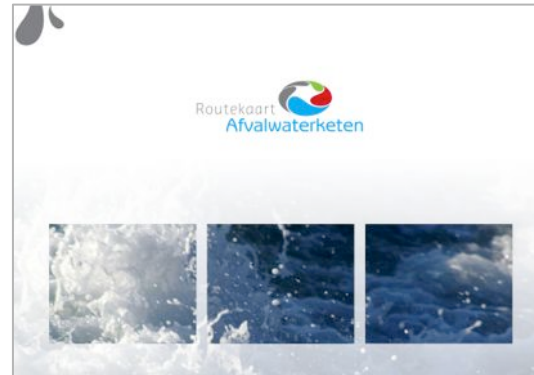
De bedreiging van demografische krimp hangt samen met de toekomst bestendige financiering van de beheertaken in het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen. Steeds minder burgers en bedrijven brengen de heffingsinkomsten op met als gevolg dat het in bedrijf houden van het collectieve systeem voor deze belastingbetalers steeds duurder wordt.

De kans van demografische krimp is dat de druk op de ruimte afneemt. Hierdoor ontstaat ruimte voor de (her)ontwikkeling van “blauw” en “groen” in de leefomgeving, waardoor de ruimtelijke kwaliteit in de bebouwde omgeving toeneemt.

4. Toenemende aandacht voor duurzame ontwikkeling

De maatschappelijke vraag naar duurzaamheid neemt toe, niet alleen milieutechnisch, maar ook economisch en sociaal. Het gaat om trends als voorkomen van energieverstopping, de circulaire economie en de aandacht voor arbeidsomstandigheden in de gehele keten bij de productie van goederen. Om deze duurzame ontwikkeling vorm te geven zijn innovatieve arrangementen tussen overheden, bedrijven, burgers, ngo's, kennisinstellingen en onderwijs nodig.

Een mooi voorbeeld van deze duurzame ontwikkeling in het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen is het sluiten van kringlopen op het gebied van water, energie en grondstoffen. In de routekaart afvalwaterketen van VNG en UvW (2012) zijn voorbeelden opgenomen voor het sluiten van de kringlopen.



5. Actief burgerschap en samenhangend optreden overheid

Burgers en bedrijven verwachten van de overheid een samenhangende en verantwoorde invulling van de zorgplichten in het beheer van het stedelijk watersysteem. Een toegankelijke overheid die handelt vanuit een breed maatschappelijk belang en samenwerkt bij de uitvoering van haar taken is een vanzelfsprekendheid.

Burgers en bedrijven zijn mondiger en beter geïnformeerd, zij accepteren overlast minder en nemen zelf in toenemende mate initiatief om dingen te organiseren. Ook hebben zij eigen plichten ten aanzien van het omgaan met hemelwater, het voorkomen van grondwaterproblemen en het aansluiten op de riolering of het anderszins verwerken van gebruikt water. Daarvan zijn zij vaak niet op de hoogte. Een goede voorlichting door de overheid over risico's op wateroverlast, de beleidskeuzes die worden gemaakt, uitvoeringsaspecten van projecten en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven is cruciaal.

6. Decentralisatie en regionalisering

De economische crisis versnelt de trend van decentraliseren. In combinatie met een bezuinigingsopgave maakt dit organisaties kwetsbaar in termen van continuïteit, capaciteit en kennis. Een reactie hierop is schaalvergroting en het regionaliseren van de uitvoering van taken in tal van sectoren. Dit heeft zowel betrekking op de organisaties zelf (fusies waterschappen en gemeentelijke herindelingen) als ook op de gezamenlijke uitvoering van taken (o.a. shared service centers, vergunningverlening, toezicht en handhaving in regionale uitvoeringsdiensten).

De optimale aanpak en schaal kan per werkproces of taak in het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen verschillen. Zo is een netwerkaanpak bij planvorming interessant om kennis te delen en binding te houden met dossiers als stadsontwikkeling en wegbeheer. Een dergelijke, flexibele aanpak is ook geschikt om steeds de juiste partners te vinden voor innovatieve

ontwikkelingen. Voor meer operationele, uitvoerende taken, zoals meten en monitoren is samenwerking op grote schaal mogelijk. Er ontstaat zo het principe van multischaligheid: per werkproces wordt bezien wat een optimale schaal is om het proces te organiseren.

De uitdaging voor het beheer van het stedelijk watersysteem de komende jaren is om te anticiperen op de maatschappelijke trends en de toepassing van nieuwe technieken in het stedelijk waterbeheer te bevorderen en zo nodig regisseren. In het belang van volksgezondheid en kwaliteit leefomgeving vormt het in stand houden van de basisvoorzieningen hierbij het uitgangspunt en wordt flexibiliteit gevraagd om te kunnen anticiperen op de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen. Zo zal er zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met deze ontwikkeling bij lange termijn investeringen in het kader van vervanging van de riolering en zuiveringsinstallaties. Hoe dat het beste kan, is sterk afhankelijk van de lokale situatie.



**Figuur 4. Uitdaging in het stedelijk waterbeheer**

### **2.3 Denkraam om samen de goede dingen te doen**

De verantwoordelijkheden rond afvalwaterbeheer zijn verankerd in de Wet milieubeheer (2008), de Waterwet (2009) en verschillende uitvoeringsbesluiten (AMvB's). De komende jaren krijgen deze verantwoordelijkheden een plaats in de nieuwe Omgevingswet. De basisgedachte bij de wettelijke taakverdeling is *samenwerken* om de volksgezondheid optimaal te borgen en de leefomgeving zoveel mogelijk naar de eisen en wensen van burgers en bedrijven vorm te geven. Gemeenten en waterschappen zetten daarbij de hen gegeven bevoegdheden gezamenlijk in binnen de (wettelijke) beleidsvrijheid.

Ondanks de op zichzelf heldere taakverdeling is uitvoering in de praktijk soms weerbarstig. De invulling in de praktijk is zeker geen 'business as usual'; het vraagt om een andere manier van werken. Het tijdperk van samenwerken op basis van normen en eenzijdige voorschriften en vergunningen is voorbij. Dit betekent dat de ene overheid de andere niet meer dwingend oplegt welke maatregelen die ander moet nemen of confronteert met al gemaakte keuzes. De essentie is nu samenwerken op basis van afspraken. Basisvoorwaarde hiervoor zijn a) het gevoel van urgentie en wederzijdse afhankelijkheid (met andere woorden: de overtuiging dat samen werken daadwerkelijk een maatschappelijk probleem oplost), b) een vertrouwensrelatie en c) het erkennen van elkaars belangen.

De beleidsvrijheid die de vernieuwde regelgeving en het Bestuursakkoord Water bieden en het samenwerkingsproces dat hiervoor nodig is, vragen wel om het nemen van verantwoordelijkheid. Er bestaat geen blauwdruk die met wat knippen en plakken voor elke situatie een oplossing geeft. Het vraagt om een nieuwe aanpak, om het samen zoeken naar optimale oplossingen voor watervraagstukken in de bebouwde omgeving.

De voorgestelde andere werkwijze is geïllustreerd in het denkraam in Figuur 5. In het denkraam gaan partijen gezamenlijk op pad. Zij nemen zelf het initiatief om gezamenlijke doelen te formuleren. Op basis van kennis en inzichten worden oplossingsrichtingen bepaald. Hierbij wordt zowel de ervaring



van de eigen organisatie als van kennisinstellingen, bedrijven en bewoners ingezet. Bij het zoeken naar oplossingen wordt rekening gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen (zie 2.2) en worden de belangen van alle betrokken partijen gerespecteerd.

Het vinden van de juiste maatregelen vergt inzicht in het feitelijk functioneren van het systeem en inzicht in het effect en de kosten van mogelijke oplossingsrichtingen. Ervaringskennis is hierbij van groot belang. Het zoeken naar oplossingsrichtingen vindt met open vizier plaats. Het denkstappenmodel dat door Stowa en RIONED is ontwikkeld, is hierbij een nuttig hulpmiddel.

Alternatieven worden vergeleken op basis van baten en kosten. Pas als de gewenste oplossing is bepaald, wordt bezien of er belemmeringen zijn in normen, regelgeving, wetten of cultuur om de oplossing ook daadwerkelijk te realiseren. Als op deze wijze oplossingen worden gevonden die alle belanghebbenden onderschrijven, mag verwacht worden dat er geen majeure belemmeringen zullen optreden. Immers maatschappelijk gewenste oplossingen zouden zich doorgaans gesteund moeten zien door wet- en regelgeving. Er kan zelfs gezocht worden naar mogelijkheden om juridische instrumenten in te zetten om de gewenste oplossing te versterken<sup>1</sup>. Als er toch belemmeringen zijn, kan bezien worden of beperkte aanpassingen aan het ontwerp de belemmering kunnen wegnemen. Ook een kritische (her)interpretatie van de regels kan helpen: zijn de normen en regels echt zo strikt of bieden zij ruimte voor de gewenste oplossing? Een bekend voorbeeld is de basisinspanning: die is vaak als harde norm toegepast terwijl het in feite niet meer dan een generieke afspraak was. Als belemmeringen blijven bestaan, kan nagegaan worden of de regels op redelijke termijn kunnen worden aangepast. Als dat niet mogelijk is, zullen second-best oplossingen in ogenschouw genomen moeten worden.

Bij de uiteindelijk gewenste én haalbare oplossing wordt aangegeven aan welke toetsbare voorwaarden de oplossing dient te voldoen. Dit toetsingskader wordt gebruikt bij toezicht en handhaving tijdens de realisatie- en gebruiksfase. En vanuit de feitelijke handhaving worden ervaringen opgehaald, die benut kunnen worden bij het vinden van de meest geschikte oplossing in nieuwe situaties.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de casus Emmen in bijlage 1





ROmiek.nl

**Figuur 5: Denkraam werkwijze in het stedelijk waterbeheer: samen op pad om doelen te realiseren**



### 2.3.1 Gezamenlijke aanpak

Intensieve samenwerking is een belangrijk middel om de nieuwe werkwijze te realiseren. Samen werken maakt het mogelijk om elkaars kennis, inzicht en ervaring te benutten en een aanpak te hanteren met brede inhoudelijke afwegingen en lokaal maatwerk. Samen werken maakt het mogelijk om nog beter te doen waar je zelf en als organisatie voor staat. Dat vraagt ook om reflectie: Waar sta ik voor? Neem ik mijn verantwoordelijkheid? Doe ik de dingen, die van mij verwacht mogen worden, goed? Zorg ik voor een zorgvuldige afweging en onderbouwing bij het formuleren van maatregelen?

Bij het beheer van het stedelijk watersysteem zijn vele samenwerkingsverbanden relevant (Figuur 6:)



Figuur 6. Verschillende assen van samenwerking in het stedelijk waterbeheer

1. *Samen werken met direct betrokkenen: participatie met burgers en bedrijven*  
Stedelijk waterbeheer en inrichting van de openbare ruimte zijn nauw verweven. Bij het vervangen van een rioolbuis gaat vrijwel de gehele straat open; als er nieuwe gebouwen of terreinen aangelegd worden, wordt naar mogelijkheden voor waterberging gezocht. Voor direct betrokkenen (burgers en bedrijven) betekent dit een impact op hun leefomgeving. Van belang daarom om samen met hen te zoeken naar oplossingen en mogelijkheden om naast het watervraagstuk ook gelijk andere vraagstukken op te lossen, zoals bijvoorbeeld

parkeerproblemen of geluidoverlast van drempels. Bovendien kan de lokale kennis vaak uitstekend helpen bij het slim oplossen van bijvoorbeeld wateroverlast: waar staat er het eerst water op straat, wat belemmert een goede waterafvoer, etc.

## 2. *Samen werken tussen overheid en bedrijfsleven*

Bij het beheer van het stedelijk watersysteem vindt volop samenwerking plaats tussen overheid en bedrijfsleven. De markt (adviesbureaus en uitvoerend bedrijfsleven) zet 50 tot 75% van de beheerkosten om. Het is dan ook zinvol kritisch te kijken of marktpartijen op de juiste wijze worden ingeschakeld: wordt de bij private partijen aanwezige kennis goed benut, wordt ruimte geboden voor innovatie en worden wel de juiste partners gevonden? Het inschakelen van marktpartijen op basis van 'meeste toegevoegde waarde' (prestatieinkoop) lijkt een belangrijke ontwikkelrichting in het samen werken tussen overheid en bedrijfsleven. Goed opdrachtgeverschap is hierbij cruciaal.

### *Voorbeelden:*

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft het proces van reinigen, inspecteren, beoordelen en verwerken van analysegegevens door middel van prestatieinkoop aanbesteed. Dat leverde een besparing op van 15% en de doorlooptijd is met een jaar teruggebracht.

Waterschap Noorderzijlvest heeft via prestatieinkoop de zuivering Garmerwolde aanbesteed. Dit bood de markt de ruimte om een nieuwe techniek als Nereda aan te bieden. Het heeft tot fors lagere kosten geleid

## 3. *Samen werken tussen overheid en kennisinstellingen*

Kennis vormt een belangrijke sleutel om te komen tot doelmatig beheer. Het gaat hier over kennis en inzicht in de toestand en het functioneren van het gehele stedelijk watersysteem en kennis over maatregel-effect relaties. Bij kennisontwikkeling spelen kennisinstellingen een belangrijke rol. Daarnaast is kennisdoorwerking van belang. Hoe kan de bestaande kennis concreet worden toegepast in de praktijk? Zo is bijvoorbeeld kennis nodig over de effecten van lozingen op het watersysteem om de nadelige gevolgen gericht aan te kunnen pakken: waar heeft een geïnvesteerde euro het grootste rendement? Kennis over effectiviteit van beheermaatregelen als reinigen van kolken en riolen stelt ons in staat een optimaal beheerprogramma uit te voeren. En bijvoorbeeld in zettingsgevoelige gebieden speelt de vraag op welke wijze bij vervanging beter rekening gehouden kan worden met de karakteristiek van het gebied. Door samenwerking tussen praktijk en kennisinstellingen kan nieuwe kennis worden ontwikkeld en ontsloten. Een mooi voorbeeld van deze samenwerking is het zogenaamde Nereda concept dat door een consortium van overheid, universiteit, kennisinstellingen en ingenieursbureau's is ontwikkeld.

## 4. *Samen werken tussen gemeenten en het waterschap*

De samenwerking tussen gemeenten en waterschappen heeft betrekking op zowel de beleids- en investeringsprogrammering (vervangings- en verbeterinvesteringen) als de uitvoering van

operationele taken (o.a. meten, monitoren en gegevensbeheer). Gezamenlijk kan ook een visie worden geformuleerd op het afvalwatersysteem van de toekomst.

5. *Samen werken tussen gemeenten en tussen waterschappen onderling*

Gemeenten werken op verschillende deelterreinen in toenemende mate met elkaar samen. Ook bij het beheer van het stedelijk watersysteem en de riolering kunnen gemeenten elkaars kennis en ervaring delen en benutten. Een voorbeeld van een beheertaak, waar gemeenten elkaar inmiddels versterken is de opgave voor vervanging en renovatie van het rioolstelsel (incl. onderzoek, reiniging en inspectie en dergelijke).

Ook de waterschappen hebben baat bij onderlinge samenwerking. Dit vindt bijvoorbeeld al plaats bij belastingheffing, laboratorium, slibverwerking en de energie- en grondstoffenfabriek. Daar kunnen elementen aan toegevoegd worden zoals procesautomatisering en samenwerking bij technologische advisering.

Door het regelmatig uitvoeren van benchmarks kunnen partijen van elkaar leren. De horizontale samenwerking maakt het ook mogelijk om nieuwe kennis en nieuwe ontwikkelingen van buiten naar binnen te halen.

6. *Samen werken binnen organisaties*

Het stedelijk watersysteem en de afvalwaterketen hebben belangrijke raakvlakken met de leefomgeving. Bij gemeenten is de afstemming tussen riolering en de inrichting en het beheer van de openbare ruimte (incl. ruimtelijke ordening) van groot belang. Binnen de gemeentelijke organisatie zal er dus volop afstemming moeten plaatsvinden. Bij waterschappen is de afstemming tussen de zuivering en het ontvangende oppervlaktewater van groot belang (waterkwaliteitsbeheer). Binnen de waterschapsorganisatie is er dus ook afstemming nodig. Voor beide organisaties geldt tevens het belang van afstemming tussen planontwikkeling en vergunningverlening, toezicht en handhaving. Als na een intensief traject een gedragen plan ontwikkeld is, zal dit niet door star toezicht en handhaving moeten worden gefrustreerd. Anderzijds zal in de planontwikkeling ook volop aandacht dienen te zijn voor de handhaafbaarheid van de gekozen oplossing (zie ook het schema op pagina 16).

Een speciale dimensie in de samenwerking is de gelaagdheid. Samenwerking vindt plaats op bestuurlijk-, management- en inhoudelijk niveau. Bij het ontwikkelen van plannen is samenwerking op alle niveaus nodig. Dat betekent ook dat er regelmatig geschakeld zal moeten worden tussen de niveaus. Zo kunnen bestuurders richting geven (sturen op ambitie), managers ruimte bieden (sturen op tijd en geld) en inhoudelijk deskundigen oplossingsrichtingen formuleren (sturen op kennis). Tijdens het ontwikkelproces zal steeds bezien moeten worden wie op welke wijze betrokken dient te worden. Alle lagen zullen in voldoende mate in de ontwikkeling meegenomen moeten worden.

Bijzonder punt van aandacht hierbij is dat één wethouder vaak te maken heeft met meerdere bestuurlijke collega's aan de kant van het waterschap; hetzelfde geldt voor de inhoudelijk deskundigen. Voor het waterschap betekent dit dat intern verbinding gelegd dient te worden tussen de betrokken bestuurders en deskundigen om met een duidelijk profiel en een eenduidig en samenhangend verhaal richting gemeenten te kunnen opereren.

### 3 Handelingsperspectief stedelijk waterbeheer

In hoofdstuk 2 is een algemene ontwikkelrichting voor het stedelijk waterbeheer geschetst. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden een set van vijf handelingsperspectieven gegeven om de ontwikkelrichting handen en voeten te geven. De voorbeelden gaan in op maatschappelijke vraagstukken, zoals de balans tussen regelen en vrijgeven, realiseren van voldoende waterberging en het omgaan met extra verharding.

#### 3.1 Praktijkvoorbeelden

De praktijkvoorbeelden kunnen als volgt kernachtig worden gekarakteriseerd:



*Voorbeeld: Keur van Hoogheemraadschap van Rijnland*

Het Hoogheemraadschap van Rijnland bereidt een aanpassing van de keur voor waarin het omdenken centraal staat van *'nee, tenzij u een vergunning heeft'* naar *'ja, mits het handelen weinig risicovol is voor de toestand en het beheer van het watersysteem'*. Het leidt tot meer algemene regels en een focus op zaken die er echt toe doen.



*Voorbeeld: Wateropgave in Gemeente Westland*

De gemeente Westland, met zijn kernen en glastuinbouw, bezit weinig waterbergend vermogen. In de jaren '90 was er veelvuldig wateroverlast. Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft het boezemsysteem stap-voor-stap op orde gebracht. Er bleef nog wel een restopgave voor waterberging over in de poldergebieden met zeer beperkt publiek grondbezit. Om deze opgave op te pakken, is en wordt een gebiedsgerichte aanpak gehanteerd, waarbij het oppervlaktewater en de riolering integraal worden beschouwd en waarbij lokaal maatwerk mogelijk is. Dit leidt tot creatieve oplossingen zoals het benutten van al aanwezige regenwaterbassins van glastuinbouwers. Het normatieve denken is naar de achtergrond verschoven.

*Voorbeeld: Stedelijk wateropgave Emmen*

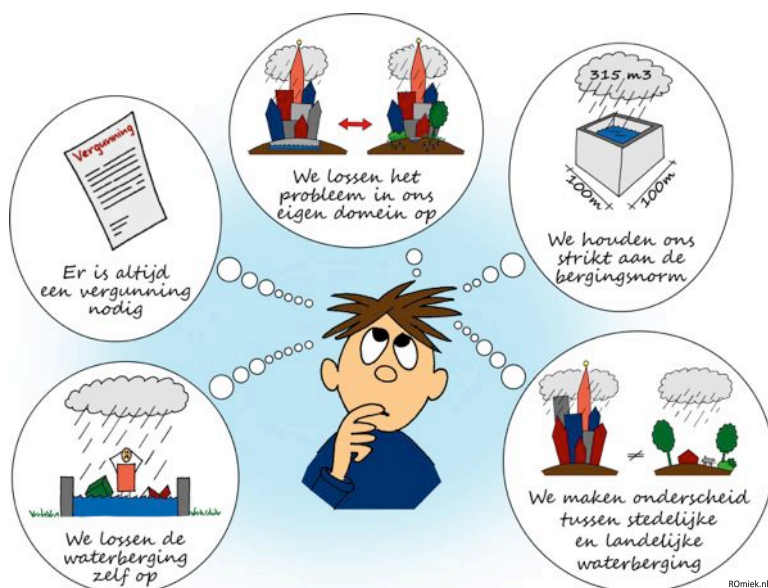
De gemeente Emmen en de waterschappen staan net als andere gebieden voor een grote stedelijke wateropgave. De gemeente beschikt nauwelijks over oppervlaktewater in stedelijk gebied. Mede hierdoor is er binnen de gemeente vrijwel geen ruimte om de noodzakelijke berging te creëren. Samen met waterschap Velt en Vecht en waterschap Hunze en Aa's zijn alternatieven gezocht op basis van drie criteria: risicobeheersing, kosteneffectiviteit en ruimtelijke kwaliteit. Er is bergingsruimte gevonden in de veenkoloniale kanalen- en wijkenstructuur en de beekdalen in het buitengebied. Het resulteert in oplossingen voor een fractie van de initieel geraamde kosten, waarbij bovendien de ruimtelijke kwaliteit een impuls krijgt.

De voorbeelden zijn nader beschreven in de bijlagen.

### 3.2 Inspirerende handelingsperspectieven

#### 1. Redeneer vanuit maatschappelijk nut

Zonder dat we er erg in hebben sluipen er gemakkelijk dogma's in ons dagelijks werk (Figuur 7). Dogma's kunnen effectieve oplossingen in de weg staan. In de praktijkvoorbeelden is het maatschappelijk nut centraal gezet: wat is het echte probleem, wat willen we in een gebied bereiken en hoe kunnen we de verschillende opgaven slim combineren? "Het denken moet aan", zoals Gerard Hoogerkamp van de gemeente Emmen het omschrijft. De oplossingen die op deze wijze ontstaan, kunnen goed worden gemotiveerd.



**Figuur 7.**  
Dogma's in het dagelijks werk

Als de nieuwe aanpak sterk afwijkt van wat voorheen gebruikelijk was, is het goed om ook bestuur en management nadrukkelijk te betrekken. Zo kan bijvoorbeeld een bestuurlijke opdracht een prima vertrekpunt zijn om volgens afgesproken uitgangspunten aan een vraagstelling te werken. Het onderstreept nut en noodzaak om tot oplossingen te komen die maatschappelijk gewenst zijn. En het legt de basis om zowel samen problemen aan te pakken die zich onderweg voor kunnen doen als samen een feestje te vieren over het bereikte eindresultaat.

## **2. Geef maatwerk de ruimte**

Wees creatief in het vinden van oplossingen. Van belang is dat alle deelnemers het gebied goed kennen. “Ga met de bus het gebied in”, stelt Henry Legtenberg van waterschap Vechtstromen. Dan krijg je een gedeeld beeld van de problematiek en doe je ideeën op voor oplossingen, zoals het benutten van de structuur van wijken in de veenderijen. In de gebiedsprocessen in het Westland worden oplossingsrichtingen gegenereerd, zonder direct naar de kosten te kijken, juist ook om nieuwe oplossingsrichtingen een kans te geven.

Sluit aan bij andere ontwikkelingen. Probeer kansen te benutten die zich in andere sectoren en afdelingen voor doen. Zorg bijvoorbeeld dat je als “watermedewerker” goed op de hoogte bent van ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven binnen en buiten de eigen organisatie. Ook relatief kleine ontwikkelingen of beheeropgaven kunnen een kans bieden voor het realiseren van waterberging. Zo is binnen de gemeente Westland de programmalijn “Water in het werk” geïntroduceerd om extra verhardingen in projecten te voorkomen en kansen voor waterberging te benutten.

Er is ook maatwerk in de tijd mogelijk. Maatregelen kunnen in de tijd gespreid worden. Bij het starten van nieuwe werken, kunnen dan steeds nieuwe inzichten worden ingevoegd. Er is dan vooral richting nodig voor de lange termijn (“We pakken maatschappelijk relevante zaken aan”) en een praktische aanpak voor de eerstkomende jaren.

Natuurlijk zou de keuze voor maatwerk in de tijd geen excuus mogen zijn om concreet aan de slag te gaan en “meters” te maken. De maatschappelijke opgaven in het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen vragen om een slagvaardige en daadkrachtige overheid!

Bij een dergelijke aanpak is het aantrekkelijk met een programmabegroting te werken, zoals in het voorbeeld van Westland. Binnen de lopende begroting kunnen dan steeds de maatschappelijk meest relevante c.q. haalbare projecten worden opgepakt. Die duidelijkheid over budgetten en benodigde inzet is ook nodig om tot besluitvorming te komen.

Het leveren van maatwerk zou kunnen leiden tot een angst voor rechtsongelijkheid. Het is goed te realiseren dat er wel degelijk sprake is van gelijkheid, namelijk het doelmatig aanpakken van gezamenlijk geformuleerde doelen. De oplossingen die daaruit voortkomen kunnen weliswaar van plek tot plek verschillen, maar de doelstellingen zijn gelijk. Die gelijke doelstellingen kunnen bijvoorbeeld in bestuurlijke opdrachten worden bekrachtigd.

### 3. Laat instrumenten voor je werken

Opvallend uit de praktijkvoorbeelden is dat juridische instrumenten eerder als kans dan als belemmering worden gezien. Bij Rijnland wordt de keur zodanig ingezet dat het waterschap zich op echt relevante ingrepen kan richten. In Emmen wordt de Structuurvisie Water, met een doorwerking naar bestemmingsplan en grondexploitatie, benut om bovenplanse waterberging te financieren. Bij Delfland wordt een afwegingskader wateroverlast opgesteld, dat veel meer uit gaat van gebiedsgericht maatwerk dan van generieke normen. Het watertoetsproces zal meer worden benut om als waterschap vooraf mee te denken en mee te ontwikkelen in plaats van achteraf te toetsen.

### 4. Durf te veranderen

In alle praktijkvoorbeelden is de verandering gestart met het initiatief door een individu. Lef en ondernemerschap zijn nodig om een afwijkende aanpak op de kaart te durven zetten. “Niet de tent, maar de vent maakt het verschil”. En die persoon moet wel het vertrouwen hebben van de betrokken organisaties.

Het loslaten van normen en het zoeken naar creatieve oplossingen om maatschappelijk nuttige maatregelen te vinden, vraagt om een andere, actieve manier van werken. Minder toetsen, meer contact vooraf, meer ontwikkelen en het gezamenlijk uitdragen van oplossingen.

Het loslaten van normen zorgt voor onzekerheid. Het betekent bijvoorbeeld dat je ook wel eens meer zou moeten doen dan puur op basis van normen zou worden verwacht. De waterbergingsopgave in Emmen is daar een goed voorbeeld van. Het betekent eveneens een verschuiving van het centraal formuleren van beleid naar het vinden van oplossingen op de gezamenlijke tekentafel. De medewerkers die bij de gebiedsprocessen betrokken zijn, dienen de ruimte te krijgen om samen met andere partijen tot maatschappelijk nuttige maatregelen te komen. Hen moeten de kaders meegegeven worden, waarbinnen naar oplossingen gezocht kan worden. Universele kaders zijn rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Andere kaders komen voort uit de specifieke rol van overheden: datgene een stem geven wat geen stem heeft, zoals milieu, veiligheid, toekomst, collectieve goederen. Binnen deze kaders hebben de medewerkers een eigen verantwoordelijkheid. Dat betekent ook dat bestuurders aandacht hebben voor het proces, maar afstand nemen tot de inhoud. Dat brengt voor hen onzekerheid met zich mee. Het gaat hier om de juiste balans tussen sturing en zelforganisatie.

Tegelijkertijd zullen de medewerkers ook oog moeten hebben en houden voor de positie en belangen van bestuurders. Een bestuurder zal de keuzes van de organisatie waar hij voor staat altijd goed moeten kunnen verantwoorden en uitleggen aan zowel het algemeen bestuur en de gemeenteraad als ook aan de media en burgers, bedrijven en maatschappelijke (belangen) organisaties.

### 5. Ontdek samen

In de praktijkvoorbeelden is er geen sprake meer van wij-zij denken, maar van echt gezamenlijk optrekken. Daarbij liggen de belangen van partijen transparant op tafel. Alleen op die manier kun je recht doen aan ieders belang.

Voor de samenwerking is de ontmoeting cruciaal: samen het gebied verkennen, onderwerpen uitdiepen en zoeken naar geschikte oplossingen. Een vertrouwensrelatie begint bij elkaar begrijpen en waarderen. De basis daarvoor is interesse in elkaars wereld en positie. Vertrouwen groeit vervolgens door open en eerlijke onderlinge communicatie en het vertonen van betrouwbaar gedrag (doen wat je belooft). Dit is een continu proces, want vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

De verschillende belanghebbenden en de verschillende disciplines, van beleidsmedewerker tot jurist, zijn hierbij betrokken. Het vraagt soms meer doorlooptijd dan je zou verwachten. Maar de oplossingen zijn robuuster als elementen als effectiviteit, risico's en ruimtelijke kwaliteit transparant worden afgewogen.

In het proces is het van belang eventuele 'zorgen' serieus te nemen. Zij vormen een belangrijk motief om dingen niet te doen. Door de zorgen te benoemen en te vragen hoe risico's verminderd kunnen worden, worden openingen gecreëerd.

Om het proces te ondersteunen worden in de praktijkvoorbeelden projectleiders van zowel gemeente als waterschap aangewezen. In het geval van Emmen is ook een onafhankelijk procesbegeleider aangesteld. Het gaat dus vooral om de juiste man/vrouw op de juiste plek. De projectleider dient het vertrouwen en respect van alle partijen te genieten.



**Figuur 8. Overzicht van handelingsperspectieven**



### 3.3 Wat als...

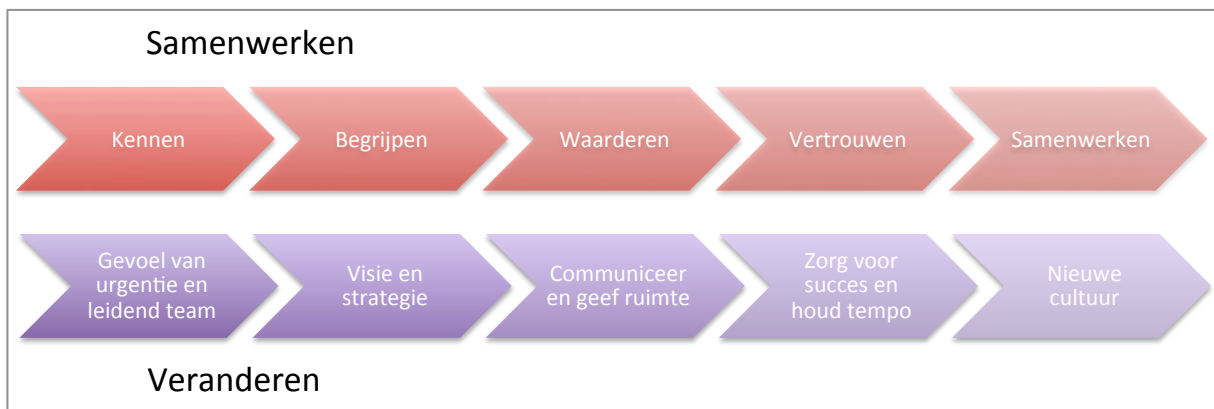
In het voorgaande zijn inspirerende handelingsperspectieven geschetst. Het vraagt een grote verandering in denken en handelen. En veranderen gaat niet vanzelf. Er kan weerstand ontstaan die voortkomt uit onwil of onmacht. Hoe kan dan toch een stap worden gemaakt?

In Figuur 9 zijn twee cruciale processen naast elkaar afgebeeld:

1. de fasen om te komen tot een goede samenwerkingsrelatie (vertrouwen) en
2. de stappen in een veranderingsproces<sup>2</sup>.

Beide processen dienen doorlopen te worden om resultaat te bereiken. Beleidsmedewerkers of projectleiders van de samenwerkingspartners zijn hierbij aan zet rond een bepaalde vraagstelling. Als het niet lukt om vooruitgang te boeken zijn er in grote lijn twee oplossingsrichtingen.

Een eerste optie is om de ambities bij te stellen. Samen wordt gezocht naar haalbare stappen in de samenwerking. De visie op de noodzakelijke verandering wordt bijgesteld in die mate dat partijen elkaar weer kunnen vinden en successen kunnen boeken. Die successen dragen dan weer bij aan het vertrouwen om vervolgstappen te kunnen nemen.



**Figuur 9. Processtappen in samenwerking en veranderingsprocessen**

Maar niet altijd is er tijd of ruimte om kleinere stappen te zetten, bijvoorbeeld omdat daardoor forse onnodige kosten worden gemaakt. Dan is het verstandig om niet zelf als beleidsmedewerker of projectleider te blijven proberen tot overeenstemming te komen, maar om de hulp van management en/of bestuur in te roepen om tot gezamenlijke doelen en visie te komen. Zij hebben meer speelruimte om vanuit maatschappelijk belang te komen tot zo'n gezamenlijke insteek.

In de samenwerking is de kunst van het schakelen essentieel. Zo kunnen op bestuurlijk niveau opdracht en kaders worden aangegeven, waarna op inhoudelijk niveau oplossingsmogelijkheden worden bepaald. Deze kunnen, voorzien van een advies, weer bestuurlijk worden teruggelegd, waarna eventueel een verdere uitwerking en aanscherping van meest geschikte oplossingen plaatsvindt. Al

<sup>2</sup> Bron: John Kotter. Onze ijsberg smelt. Succesvol veranderen in moeilijke omstandigheden.

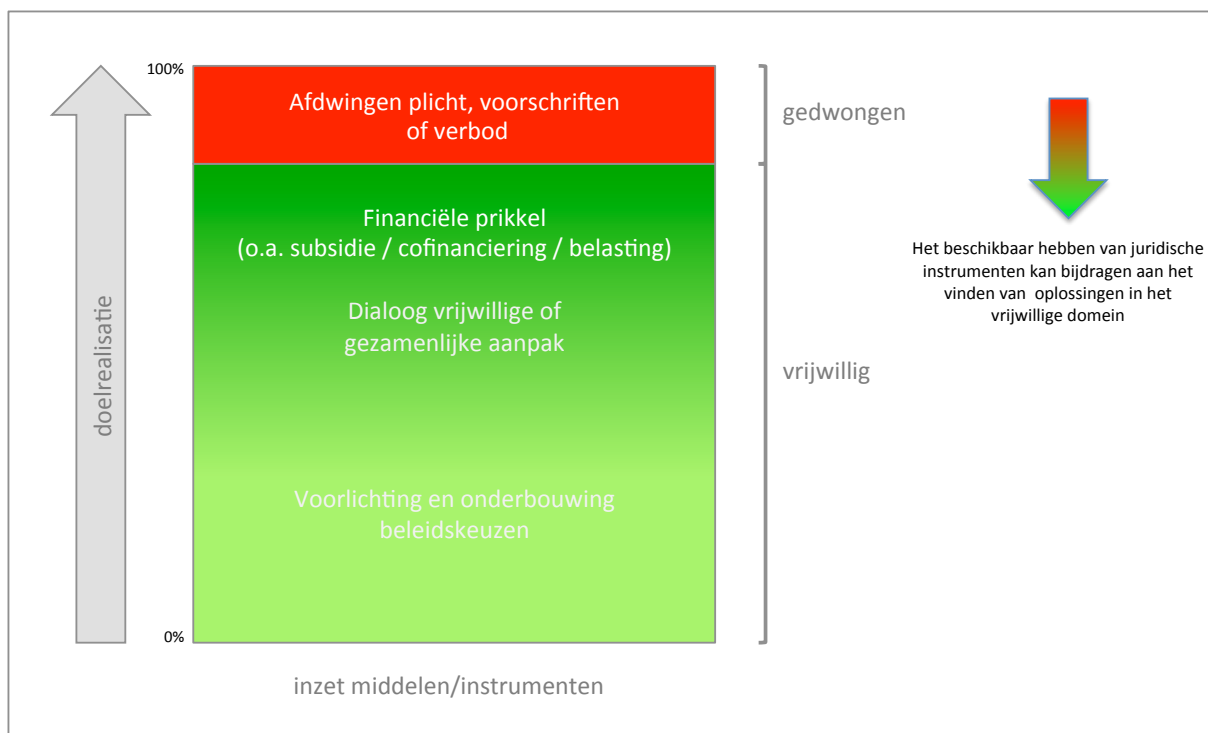
itererend wordt zo vooruitgang geboekt. Beide niveaus zijn nodig in het proces en kunnen helpen om impasses op het andere niveau te doorbreken.

### 3.4 Inzet juridische instrumenten bij een brede gebiedsgerichte aanpak

Juridische instrumenten hoeven een brede gebiedsgerichte aanpak niet in de weg te staan. Zij kunnen zo'n aanpak zelfs ondersteunen als ze op de juiste manier worden toegepast. Dat geldt zowel voor de klassieke rol van juridische instrumenten, namelijk de basis voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, als de rol die de instrumenten kunnen spelen in de voorbereiding van concrete activiteiten en projecten (voorlichting en kaders). Het simpele feit dat er een juridisch instrument bestaat, zorgt er in voorkomende gevallen voor dat het niet hoeft te worden gebruikt.

Wanneer wordt een juridisch instrument op de juiste wijze ingezet? Een algemeen en eenduidig antwoord op die vraag is niet te geven. Wel geldt dat een juridisch instrument altijd in samenhang met andere instrumenten zal moeten worden ingezet. Het juridisch instrument vormt in feite het sluitstuk van een traject, waarbij verschillende instrumenten worden ingezet. Dat geldt zowel voor handelingen van burgers en bedrijven als voor handelingen van mede-overheden. Dit is geïllustreerd in onderstaande figuur en voorbeelden. Veel doelen kunnen bereikt worden via de weg van voorlichting, dialoog en stimulans; in enkele gevallen zal dwang nodig zijn.

**Figuur 10: Illustratie: juridische instrumenten als onderdeel van brede aanpak**



*Voorbeeld 1: Lozen van hemelwater en grondwater door burgers en bedrijven op het gemeentelijk rioolstelsel*

Gemeenten kunnen met een verordening regels stellen aan de kwantiteit en kwaliteit van hemelwater en grondwater dat door burgers en bedrijven wordt aangeboden voor lozing op de riolering. Het instrument kan bijvoorbeeld door gemeenten worden ingezet om perceelseigenaren te dwingen zelf overtollig hemelwater te verwerken, in plaats van het als vanzelfsprekend te lozen op de riolering. Het via de verordening verplichten van de eigenaar is zeker niet het enige middel om het gemeentelijk beleid vorm te geven.

De VNG adviseert om de mogelijkheid van de verordening te plaatsen in een bredere context. Werk hierbij in de juiste volgorde. Eerst zal de gemeente het eigen beleid moeten formuleren. Met andere woorden: wat kan redelijkerwijs van de eigenaar worden verwacht. Dit kan in het gemeentelijk rioleringsplan. De tweede stap is dan de doorwerking van het beleid in de verordening. De verordening kan een onderdeel zijn van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de gemeente verschillende instrumenten inzet. Bijvoorbeeld: voorlichting en informatievoorzieningen, afkoppelen op basis van vrijwilligheid, stimuleren van afkoppelen door subsidie e.d. De gemeentelijke verordening is feitelijk het laatste middel om niet meewerkende eigenaren te verplichten mee te werken aan een gebiedsgerichte aanpak.

*Voorbeeld 2: Gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak op basis van watersysteemanalyse*

De werkwijze die de gemeente Westland en het hoogheemraadschap van Delfland hebben gekozen is volledig gericht op een gezamenlijke aanpak (figuur 4). Bij de aanpak van de wateroverlast in de poldergebieden was het tot nu nog niet nodig om juridische instrumenten in te zetten tussen gemeente en waterschap om de beleidsdoelen te realiseren.

De basis van de aanpak en werkwijze is een grondige watersysteemanalyse (inclusief riolering). De analyse vormde de basis voor de mogelijkheden van lokaal maatwerk en het naar de achtergrond schuiven van beleidsregels en een generieke waterbergingsnorm. Op basis van de systeemanalyse is een prioriteitenlijst van polders opgesteld. Voor elke polder is of wordt een gebiedsgerichte aanpak uitgewerkt met de volgende stappen:

1. Voorverkenning
2. Verkenning en analyse
3. Oplossingsrichtingen
4. Afweging en keuze
5. Besluitvorming

In stap 3 is ruimte voor alle denkbare inhoudelijke oplossingen, alles is hier nog mogelijk. In deze fase is nog geen sprake van een discussie over kosten en verantwoordelijkheden. Pas bij stap 4 komt de financieringsvraag aan de orde.

Bovenstaande werkwijze is opgenomen in een gezamenlijk uitvoeringsprogramma 2011-2015 (droge voeten en schoon water).

## 4 Aan de slag

Het stedelijk waterbeheer is volop in ontwikkeling. De bespiegelingen in deze brochure en de handvatten die worden aangereikt, dienen ter inspiratie om een volgende stap te zetten in doelmatig stedelijk waterbeheer. Daarvoor is nodig dat we niet langer denken vanuit normen en dogma's, maar gezamenlijke doelen van gemeenten, waterschappen, burgers en andere belanghebbenden centraal stellen en kennis en ervaring benutten om lokaal tot effectieve maatregelen te komen. Dat proces komt op gang als ieder voor zich die stap gaat zetten, als we initiatief durven nemen. Die stap vraagt om verandering, om experimenteren, om het ontwikkelen van nieuwe inzichten en nieuwe netwerken en om het leren van ervaringen, zowel positief als negatief. De opgave is om gezamenlijk te leren.

De kenniskoepels Stichting RIONED en STOWA ondersteunen dit proces. Zij werken in proeftuinen aan kennisontwikkeling en verspreiden deze kennis via bijeenkomsten, nieuwsbrieven en de eigen websites. Ook is er de website [www.samenwerkenaanwater.nl](http://www.samenwerkenaanwater.nl) waarop voorbeelden en ervaringen worden gedeeld. Daarnaast zijn kenniscoaches beschikbaar zijn om regio's te ondersteunen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) zetten de ambtelijke en bestuurlijke netwerken in om de ontwikkeling zoveel mogelijk te faciliteren.

Maar de ontwikkeling houdt zeker niet op bij de klassieke grenzen van gemeenten en waterschappen. Zoals de brochure aangeeft zullen ook burgers, bedrijfsleven en kennisinstellingen een belangrijke rol spelen bij het vinden van de juiste weg (zie het denkraam in Figuur 5). Het werkveld wordt er niet makkelijker op, maar wel uitdagender. We moeten nu aan de slag om nieuwe wegen in te slaan.

Zoekt u inspiratie en ondersteuning? Neem dan eens een kijkje op:

[www.samenwerkenaanwater.nl](http://www.samenwerkenaanwater.nl)

[www.rioned.org](http://www.rioned.org)

[www.stowa.nl](http://www.stowa.nl) (thema stedelijk waterbeheer)

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

[www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)

[www.groenblauwenetwerken.com](http://www.groenblauwenetwerken.com)

[www.water-in-zicht.nl](http://www.water-in-zicht.nl)

[www.onswater.nl](http://www.onswater.nl)

[www.citg.tudelft.nl](http://www.citg.tudelft.nl) (onderzoek, projecten, duurzame concepten)

# BIJLAGE 1

## Voorbeelden uit de huidige praktijk

Opgetekend op basis van gesprekken met:

### *Keur Rijnland*

Wouter van der Gaag, Hoogheemraadschap van Rijnland

### *Westland*

Willemijn Nagel, gemeente Westland

Toos Lander, Hoogheemraadschap van Delfland

### *Emmen*

Gerard Hoogerkamp, gemeente Emmen

Henry Legtenberg, waterschap Velt en Vecht

Marieke Ekelenkamp, procesbegeleider Make Sense

## Keur Hoogheemraadschap van Rijnland: Van “Nee, tenzij” naar “Ja, mits”



Een mooi voorbeeld van de toepassing van juridische instrumenten in de beoogde cultuur en werkwijze is de ontwikkeling van de nieuwe keur van Hoogheemraadschap van Rijnland, waarbij handelingen zijn toegestaan mits zij een klein risico hebben voor het functioneren van het watersysteem.

De jaarlijkse kosten in termen van administratieve lasten samenhangend met keur zijn voor het Hoogheemraadschap van Rijnland ca. € 1,5 miljoen. De administratieve lasten voor burgers en bedrijven bedragen naar schatting € 1,1 miljoen.

De vragen waar het Hoogheemraadschap mee worstelt:

- Wat is de bijdrage van het instrument keur aan de waterschapsdoelen?
- Zijn alle activiteiten wel van even groot belang? Met andere woorden is het wel nodig die 1,5 miljoen volledig te besteden?

Het beeld intern is dat het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor een deel een papieren werkelijkheid is. Naar schatting 90-95% van de aanvragen voor een vergunning voldoet aan de geldende beleidsregels. Daarnaast blijkt 75% van de geconstateerde overtredingen procedureel aard te zijn. Deze overtredingen blijken niet tot schade te leiden.

Het Hoogheemraadschap van Rijnland wil met de keur aansluiten bij de maatschappelijke trend van deregulering en het geven van meer vertrouwen, vrijheid en verantwoordelijk aan burgers en bedrijven. Het Hoogheemraadschap heeft geconstateerd dat de enige manier om echt te dereguleren een fundamentele aanpassing van de cultuur en werkwijze is: Van “Nee, tenzij u vergunning heeft” naar “Ja, mits het handelen weinig risicovol is voor de toestand en het beheer van het watersysteem”. Dat wat begon met een operatie om te bezuinigen en te dereguleren werd geleidelijk veel meer dan dat. Namelijk een omslag in cultuur en werkwijze.

Het gaat om een fundamentele koerswijziging in het denken over vergunningverlening, toezicht en handhaving, waarbij het accent in de werkzaamheden verschuift van toetsen naar voorlichten en wellicht van vergunning verlening naar toezicht/handhaving. Vanuit deze filosofie werkt het Hoogheemraadschap aan wat zij zelf noemen: de “Ja, tenzij” keur.

Het traject om te komen tot een nieuwe keur is door het hoogheemraadschap breed opgezet, waarbij verschillende onderdelen van de organisatie zijn betrokken (o.a. breed samengesteld projectteam, diverse werkgroepen) en het Dagelijks en Algemeen Bestuur op verschillende momenten is betrokken. Ook zijn er zogenaamde botsproeven uitgevoerd, waarbij intern en extern reflectie wordt gezocht op de voorlopige keuzes en teksten van de concept keur.

### Inhoudelijke invulling

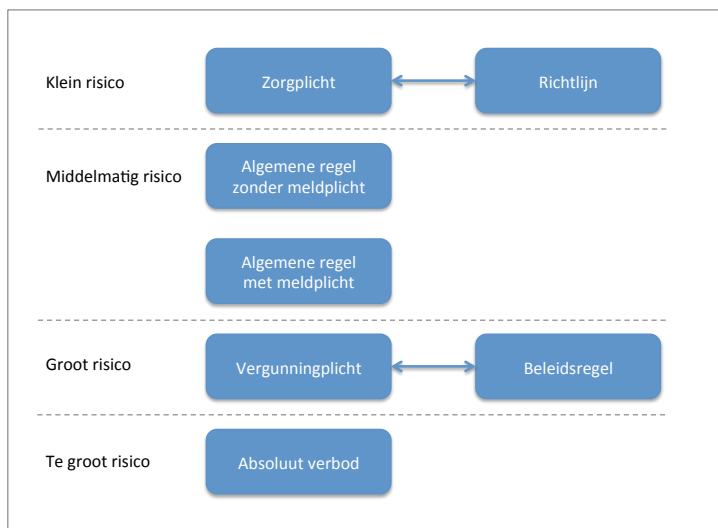
Bij de ambtelijke uitwerking van de nieuwe keur is de werkwijze als volgt: Start te redeneren vanuit het principe “Het mag, tenzij”. Het effect hiervan is dat medewerkers min of meer gedwongen worden om bij beleidsregels te motiveren waarom iets niet kan. Dat vraagt inzicht in het functioneren van het watersysteem en inzicht in de effecten van het handelen van derden in het systeem. Motiveren en goed onderbouwen sluit aan bij de beleidsvrijheid die waterschappen hebben en is een cruciaal onderdeel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In die zin is het niet nieuw, maar in de situatie van verdergaande deregulering wel een belangrijke voorwaarde voor behoorlijk bestuur.

De nieuwe werkwijze brengt onzekerheid met zich mee in de ambtelijke organisatie. De vraag die regelmatig terug komt is: Laten we niet de verkeerde dingen los?

Bij de uitwerking is gekozen voor een risicobenadering. Wat zijn de risico's van handelingen in het watersysteem? Bij de uitwerking van de keur is voor de verschillende typen handelingen een inschatting gemaakt van de risico's voor het functioneren van het watersysteem.

- Handelingen met een klein risico voor het functioneren van het watersysteem: loslaten, geen regels en aansluiten bij eigen zorgplicht van burgers, bedrijven en medeoverheden
- Handelingen met een middelmatig risico: hiervoor gelden algemene regels (al dan niet met meldplicht)
- Handelingen met een (te) groot risico: hiervoor geldt een vergunning of een verbod

In onderstaande figuur is deze werkwijze geïllustreerd.



Een nieuw onderdeel in deze werkwijze is het hanteren van een zorgplicht voor burgers, bedrijven en medeoverheden. Uitgangspunt is dat initiatiefnemers er voor zorgen dat het watersysteem niet wezenlijk wordt aangetast door handelingen. Voor veel voorkomende activiteiten zijn zogenaamde erkende maatregelen uitgewerkt. Werk je conform deze erkende maatregelen dan voldoe je automatisch aan de zorgplicht.

Nieuw type handelingen (Innovatieve handelingen/activiteiten) vallen in beginsel onder de zorgplicht. Deze handelingen zijn in beginsel toegestaan, totdat gebleken is dat er sprake is van een middelmatig of groot risico voor het functioneren van het watersysteem.

*De nieuwe keur van Rijnland wordt gezien als een pilot voor de Unie van Waterschappen in relatie tot de model keur die de UvW periodiek uitbrengt. De concept keur van Rijnland verschilt op een aantal belangrijke onderdelen van de modelkeur van de UvW:*

- Zorgplicht voor degene die handelt in het watersysteem
- Handeling en activiteit centraal, waardoor de structuur van de keur verschilt

*Hoe pakt de werkwijze “ja, mits” uit in geval van nieuwe verhardingen?*

In het najaar 2013 is de handeling het aanbrengen van nieuwe verharding nog niet in concept gereed.

De ambtelijke redeneerlijn die wordt gevolgd:

- De handeling aanbrengen nieuwe verharding brengt risico's met zich mee voor het functioneren van het watersysteem op het moment dat er sprake is van versnelde afvoer die het watersysteem direct beïnvloedt.
- Het aanbrengen van nieuwe verharding met versnelde afvoer met minder dan 500 m<sup>2</sup> valt onder de zorgplicht (laag risico)
- Het aanbrengen van nieuwe verharding met versnelde afvoer met meer dan 500 m<sup>2</sup>, maar minder dan 10.000 m<sup>2</sup> (1 ha) valt onder algemene regels inclusief een meldingsplicht. Voor deze handeling geldt een compensatieplicht
- Voor het aanbrengen van meer dan 1 ha nieuwe verharding met versnelde afvoer geldt een vergunning- en compensatieplicht
- Voor de compensatieplicht geldt dat in principe waterberging in termen van open water moet worden gerealiseerd ter grootte van 15% van het nieuw te verharden oppervlak binnen het plangebied of peilvak. Compensatie met alternatieve waterberging (zijnde geen open water) kan, maar is vergunningplichtig (voorschriften)
- Het Dagelijks Bestuur kan hier in voorkomende gevallen van afwijken

*Hoe pakt de werkwijze “ja, mits” uit in geval van lozingen van het gemeentelijk rioolstelsel?*

In het najaar 2013 is de handeling nog niet volledig uitgewerkt. De ambtelijke redeneerlijn die wordt gevolgd:

- De kwantitatieve aspecten van lozingen uit het gemeentelijk rioolstelsel op het oppervlaktewater vallen in principe onder de zorgplicht van gemeenten. Dat betekent dat hier in beginsel geen melding of vergunning voor nodig is.
- De kwalitatieve aspecten vallen onder de landelijke algemene regels (AMvB's) voor lozingen in bodem, rioolstelsel en oppervlaktewater<sup>3</sup>. Dat betekent dat hier in beginsel geen melding of vergunning voor nodig is. Het waterschap heeft op basis van de algemene regels wel de bevoegdheid om met behulp van een maatwerkvoorschrift voor individuele gevallen regels te stellen aan een specifieke lozing vanuit het gemeentelijke rioolstelsel.

*Schets proces / procedure totstandkoming nieuwe keur HHS Rijnland*

- Voorjaar 2012: voorstel voor een breed samengesteld ambtelijk projectteam voor een nieuwe werkwijze keur: “ja, tenzij”
- Het voorstel riep in eerste instantie weerstand op in de ambtelijke organisatie. Dit resulteerde in uitstel van een besluit door het dagelijks bestuur.

---

<sup>3</sup> Besluit lozingen buiten inrichtingen



- Het projectteam heeft vervolgens op basis van casuïstiek dialoog gevoerd in de organisatie
- Najaar 2012: het dagelijks bestuur besluit de nieuwe keur langs de filosofie “ja, tenzij” uit te werken. De beoogde inwerkingtreding is 1-1-2015.
- Als onderdeel van de ambtelijke uitwerking zijn er in 2013 verschillende “botsproeven” uitgevoerd
- Bezuinigingen door deregulering zijn ingeboekt in de begroting voor 2015.
- Medio 2014: vaststellen concept keur in Algemeen Bestuur en vervolgens consultatieronde.

## Aanpak wateroverlast gemeente Westland en Hoogheemraadschap van Delfland



De gemeente Westland bestaat uit verschillende kernen van bebouwde kom omringd door een glastuinbouwgebied. In verschillende poldergebieden met glastuinbouw is sprake van te weinig bergend vermogen en treedt bij hevige regenval

wateroverlast op. Hetzelfde geldt voor de bebouwde kom van Maasdijk en De Lier.

Na de grootschalige wateroverlast in de jaren '90 heeft het Hoogheemraadschap van Delfland het boezemsysteem stap-voor-stap op orde gebracht. In verschillende polders in het gebied is sprake van een restopgave voor waterberging.

In 2008 is het uitvoeringsplan van het stedelijk waterplan gesneuveld in de raad van de gemeente Westland op de financiering van de maatregelen. Het uitgangspunt van het uitvoeringsplan was dat de benodigde gronden voor waterberging om niet door de gemeente zouden worden ingebracht.

In de periode voor 2008 was het inzicht in het functioneren van het water- en rioolsysteem (en de interactie daar tussen) niet altijd volledig. In de modellen was het watersysteem niet gekoppeld met het rioolsysteem. Knelpunten op basis van modellen kwamen niet altijd overeen met de praktijk. Uitgangspunt voor elke polder was een waterbergingsnorm van 325 m<sup>3</sup>/ha.

De situatie in de polders met glastuinbouw en het private grondeigendom aldaar, maakt de situatie extra complex. Bedrijven bezitten het grootste deel van de gronden; overheidspartijen hebben bijna geen gronden.

Sinds 2008 is er sprake van een omslag in denken en doen. Kernbegrippen hierbij zijn het denken vanuit het integrale systeem van oppervlaktewater en riolering, een gebiedsgerichte aanpak en lokaal maatwerk. Het normatieve denken is hiermee naar de achtergrond verschoven.

De basis van de nieuwe aanpak en werkwijze was een nieuwe analyse van het water- en rioolsysteem in de polders. Dit resulteerde in nieuwe inzichten en meer gedragen opgaven. De watersysteemanalyses vormden de basis voor lokaal maatwerk en het naar de achtergrond schuiven van de generieke norm. Op basis van de systeemanalyse is een prioriteitenlijst van polders opgesteld. Voor elke polder is of wordt een gebiedsgerichte aanpak uitgewerkt met de volgende stappen:

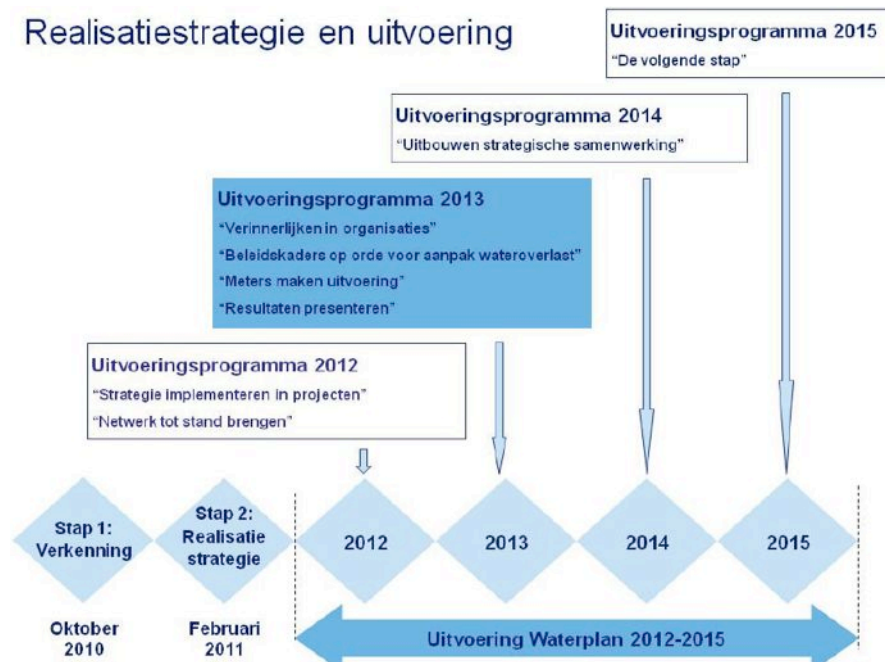
1. Voorverkenning
2. Verkenning en analyse
3. Oplossingsrichtingen
4. Afweging en keuze
5. Besluitvorming

In stap 3 is ruimte voor alle denkbare inhoudelijke oplossingen, alles is hier nog mogelijk. In deze fase is nog geen sprake van een discussie over kosten en verantwoordelijkheden. Pas bij stap 4 komt de financieringsvraag aan de orde. Illustratief voor de open technisch inhoudelijke uitwerking in stap 3 is de keuze voor een transportleiding om overtollig water van polder A naar polder B te kunnen verplaatsen. In beginsel gaat dit in tegen de beleidslijn en trits vasthouden-bergen-afvoeren op het

niveau van individuele polders en peilvakken, maar in dit specifieke geval bleek het toch de maatschappelijk meest kosteneffectieve maatregelen te zijn.

In de polders die inmiddels zijn uitgewerkt blijkt een kostenverdeling tussen gemeenten en waterschappen van ongeveer 50/50. De gemeente betaalt de kosten voor maatregelen uit een apart budget dat is gevoed vanuit algemene middelen en dus niet vanuit de rioolheffing.

Bovenstaande werkwijze is opgenomen in een gezamenlijk uitvoeringsprogramma 2011-2015 (droge voeten en schoon water). Daarnaast werkt het Hoogheemraadschap Delfland een nieuw beleidskader wateroverlastbeleid uit, inclusief een afwegingskader. De trend lijkt hierbij te worden: meer gebiedsgericht maatwerk en minder generieke normen. Het watertoetsproces wordt nog meer benut als traject om als waterschap mee te denken en mee te ontwikkelen in plaats van het toetsen achteraf. Hierbij zal het principe moeten worden gehanteerd dat geen oplossingen vooraf worden uitgesloten. In het beheersgebied van het Hoogheemraadschap van Delfland is sprake van ca. 600 ruimtelijke plannen per jaar.



In het uitvoeringsprogramma en de gebiedsgerichte aanpak per polder is ruimte voor experimenten. Voorbeelden hiervan zijn:

- Pilot benutten gietwaterbassins als waterberging. De pilot is gericht op het inzetten van gietwaterbassins als tijdelijke waterberging bij hevige regenval. Op het moment dat er een intensieve bui wordt verwacht, krijgen tuinders een signaal van waterschap/gemeente en laten zij de bassins voor 50% leeglopen. De vrije ruimte in de bassins wordt benut als tijdelijke waterberging. Het water wordt later hergebruikt als gietwater om te voldoen aan de zoetwatervraag.
- Pilot water op kasdaken: De pilot is gericht op het vasthouden van regenwater op de kasdaken in een hiervoor speciaal ontwikkelde constructie (schotten tussen nok en zadel van kasdaken).

Hiermee wordt afvoervertraging van regenwater gerealiseerd. De uitdaging is om het vasthouden van regenwater te koppelen aan de zoetwatervraag van tuinders, zodat het water nuttig gebruikt kan worden.

- Pilot Water onder kassen Waalblok. De pilot is gericht op het realiseren van waterberging in de constructie onder kassen. Het gaat om het aanleggen van een betonnen reservoir onder de kas. Een constructie is gerealiseerd en functioneert als waterberging. De business case voor het benutten van het reservoir voor gietwater is nog niet rendabel.

Een ander spoor in het uitvoeringsprogramma is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij initiatieven van de eigen organisaties of van derden om hiermee kansen voor maatregelen te benutten of onnodige extra verhardingsmaatregelen te voorkomen. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij:

- Het traject informele en formele ruimtelijke plannen
- Het traject c.q. loket Omgevingsvergunning
- Signalen in het overleg orgaan VCO, waar gemeente, waterschap en LTO in vertegenwoordigd zijn.
- Beheerafdelingen van gemeente die zelf ingrepen in de openbare ruimte doen (groen, sport, en dergelijke). De slag die nu gemaakt wordt, is het vergroten van de bewustwording ten aanzien van inrichtingen of maatregelen die een negatieve invloed hebben op het watersysteem (incl. mogelijke oplossingen). Motto: "Zit er water in je werk?"

#### *Proces en organisatie*

De organisatie van het uitvoeringsprogramma kent twee aanspreekpunten: de accountmanager van het waterschap en watercoördinator van de gemeente. Elk project heeft twee projectleiders, een van de gemeenten en een van het waterschap. Zij hebben de opdracht er samen uit te komen. Lukt dat niet dan wordt het management en eventueel het bestuurlijk overleg ingeschakeld

Er is een zogenaamd regenteam geformeerd met als opdracht te zoeken naar ruimte voor opvang of vertraging van regenwater (via grasdaken, wegnemen verharding tuinen en dergelijke).

De constatering is dat de nieuwe aanpak werkt voor de gebieden waar deze nu is toegepast. In deze gebieden geldt dat er nog geen juridische instrumenten nodig waren om iets af te dwingen. Juridische instrumenten moeten worden gezien als een van de mogelijkheden om tot resultaat te komen. Zeker niet als het enige instrument. Andere instrumenten zijn: bewustwording communicatie, subsidieregelingen, sturing met belasting en onderhandelen in een gebiedsgerichte aanpak. Het kan wel zo zijn dat juridische instrumenten in andere gebieden wel noodzakelijk blijken te zijn zoals keur, hemelwaterverordening, bestemmingsplan en grondexploitatie.



Het resultaat tot nu toe is dus met name bereikt op basis van het toewerken naar gezamenlijke afspraken volgens een helder stappenplan. Hier stond de feitelijke opgave centraal en werken partijen op basis van gelijkwaardigheid samen. Succesfactoren hierbij lijken te zijn: een duidelijke aanpak en werkwijze, structuur met escalatiemogelijkheden, energie bij betrokken mensen, onderling vertrouwen en helderheid over elkaars belangen.

## Aanpak stedelijke wateropgave Emmen



### *Een andere kijk op de stedelijke wateropgave*

In 2009 is in het beheergebied van waterschap Velt en Vecht een akkoord gesloten over de landelijke waterbergingsopgave. In het akkoord hebben gemeenten en waterschap ook afgesproken dat de stedelijke wateropgave in de landelijke opgave verdisconteerd kan worden als de oplossing in stedelijk gebied niet mogelijk of wenselijk is. De gemeente Emmen had hierop aangedrongen. De gemeente heeft daarbij aangegeven dat zij zal voldoen aan de opgave naar buurgemeenten; er vindt geen afwenteling plaats.

In Emmen is een uitgebreide analyse uitgevoerd. Hierin is gekeken in hoeverre de trits vasthouden, bergen en afvoeren een reële optie is vanuit financieel, ruimtelijk en hydrologisch perspectief. Bij de analyse zijn dan ook waterdeskundigen, ruimtelijk ordenaars, financieel specialisten en juristen betrokken. Het resulteerde in nieuwe oplossingen.

### *Het systeem doorgronden*

Een hydrologische verkenning leidde tot de bewustwording dat de zomerse piekbui een volledig andere problematiek met zich mee brengt dan de langdurige, winterse buien. De problemen treden op andere plaatsen op en vragen ook om andere oplossingsrichtingen. Bij het zoeken naar oplossingen zijn de karakteristieken van het gebied benut: afstroming vanaf de Hondsrug en inzet van het uitgebreide veenkoloniaal kanalen- en wijkenstelsel en de beekdalen in het buitengebied. Vanuit cultuurhistorisch en landschappelijk perspectief is gezien waar water een duidelijke meerwaarde heeft, aangezien steeds meer wijken gedempt worden.

Om vitale functies, zoals ziekenhuizen en belangrijke industrieterreinen, bij exceptionele regenval te kunnen laten functioneren bleek 1 miljoen m<sup>3</sup> bergingsruimte nodig, veel méér dan de 0,3 miljoen m<sup>3</sup> die op basis van de NBW werknormen was berekend. Er zijn oplossingsrichtingen voor de gehele opgave bepaald, maar er wordt nu eerst invulling gegeven aan de eerste 300.000 m<sup>3</sup>. Later volgen andere maatregelen, waarbij steeds nieuwe inzichten kunnen worden ingevlochten.

### *Gebruik van het buitengebied*

Uiteindelijk is vooral bergingsruimte gevonden in de beekdalen en kanalen- en wijkenstructuur in het buitengebied. De inrichtingskosten (€ 3 tot € 10 miljoen) bedragen slechts een fractie van oplossingen binnen stedelijk gebied (€ 200 tot € 800 miljoen) en komen vooral voort uit kleine aanpassingen in kunstwerken in het systeem, bijvoorbeeld slimmere stuwten en een inlaatwerk. De oplossingen vragen dus geen extra vierkante meters, maar kunnen binnen de huidige functies (dan wel stapeling van functies) worden ingevuld.

### *Inzet van de Structuurvisie Water*

Tegelijk met het creëren van waterberging dient er ook voor gezorgd te worden dat nieuwe verhardingen geen aanvullende problemen veroorzaken. De initiatiefnemer dient vanuit het kostenveroorzakersbeginsel te worden aangesproken. Hiervoor gaat de gemeente het instrument van

de Structuurvisie Water inzetten, met doorvertaling naar bestemmingsplan en grondexploitatie, waardoor ook bovenplanse compensatie mogelijk wordt. Deze borging in ruimtelijke plannen is voor het waterschap van groot belang om zijn doelstellingen ten aanzien van waterveiligheid en voorkomen van wateroverlast en de benodigde ruimtelijke reservering te kunnen realiseren. Bovendien kan de gemeente hiermee sturen op ruimtelijke kwaliteit en 'snipperblauw' voorkomen.

#### *Procesbenadering*

De andere benaderingswijze is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. De gemeente Emmen heeft verzocht om naast de afspraken over de landelijke waterbergingsopgave ook de stedelijke wateropgave breed in te vullen. Hierover is afgesproken dat de stedelijke wateropgave verkend zou worden in een separaat traject, waarbij als voorwaarde gold dat compensatie van stedelijke opgaven in het buitengebied niet uitgesloten werd.

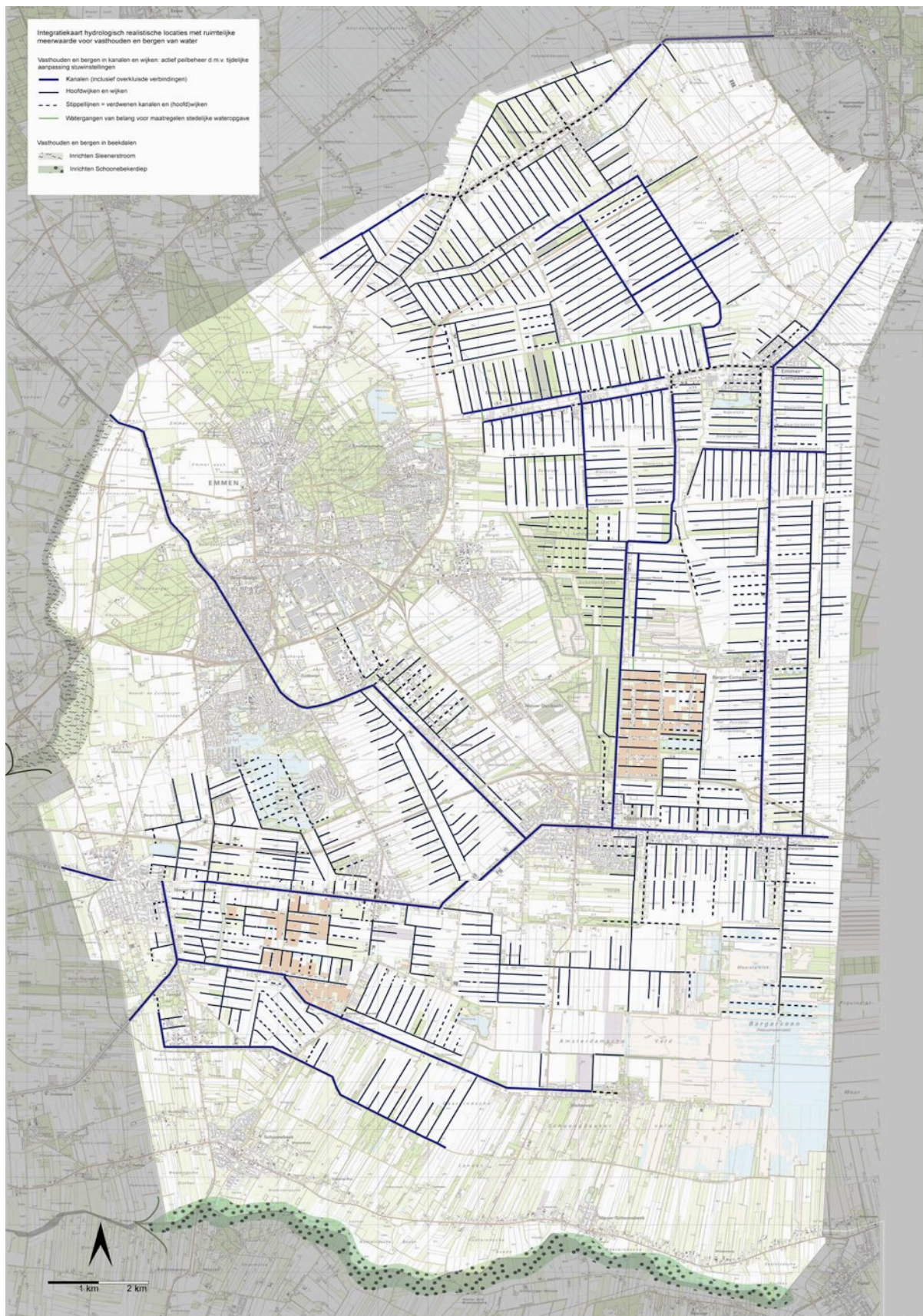
De afspraken over de stedelijke wateropgave vroegen om een nieuwe zoektocht. Gemeenten en waterschap hebben daar een neutrale procesbegeleider bij gezocht. Ook is een vormvrije milieueffectrapportage uitgevoerd. Daaruit bleek dat er geen significante schade optreedt.

#### *Ook elders toepasbaar*

Mogelijk kan de in Emmen gehanteerde aanpak ook elders worden toegepast. In Emmen is hiermee de kanteling van normgerichte oplossingen naar effectgerichte en kosteneffectieve maatregelen bewerkstelligd, op basis van een goede samenwerking tussen waterschap en gemeente. Dit sluit aan bij de benadering zoals deze in de afvalwaterketen op dit moment wordt nagestreefd. Bijkomend voordeel is dat de gezamenlijke analyse veel ambtelijke discussies over omvang en oplossing van de wateropgave in het kader van de watertoets bespaart. Hoewel de Structuurvisie Water nog niet is vastgesteld, leidt dit al tot efficiëntere werkwijzen: het watertoetsproces is 'lean' gemaakt.

Zie ook: "Droge voeten, kostenoptimalisatie en versterking van het landschap" in RO magazine nummer 6, juni 2013





*Realistische locaties met ruimtelijke meerwaarde voor vasthouden en bergen in de gemeente Emmen*



## **BIJLAGE 2**

### **Taken en bevoegdheden gemeenten en waterschappen**

## **Taken en bevoegdheden gemeenten**

De gemeentelijke watertaken zijn vastgelegd in de Wet Milieubeheer, de Waterwet en de Gemeentewet en kent de volgende onderdelen:

### *De zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater*

De gemeente is verantwoordelijk voor aanleg en beheer van vuilwaterriolen (of gelijkwaardige voorzieningen) binnen de bebouwde kom en transport van het afvalwater naar een zuivering technisch werk (de wettelijke term voor de rioolwaterzuiveringsinstallatie, rwzi). Ook buiten de bebouwde kom (buitengebied) geldt in beginsel de gemeentelijke zorgplicht, maar wanneer aanleg van een vuilwaterriool niet doelmatig is, behoeft die zorgplicht niet te worden ingevuld.

### *De zorgplicht voor afvloeiend hemelwater*

De gemeente is verantwoordelijk voor inzameling van afstromend hemelwater van percelen waarvan de eigenaren niet zelf kunnen voorzien in afvoer van hemelwater naar oppervlaktewater of de bodem. Als de gemeente inzamelt, is ze ook verantwoordelijk voor het verder omgaan met hemelwater inclusief de lozing in het oppervlaktewater of in de bodem. De inzameling kan zowel gescheiden van vuilwater, als gemengd. De gekozen route bepaalt in belangrijke mate op welke wijze de waterbeheerder betrokken is. Soms als beheerder van de ontvangende zuivering, soms als beheerder van het ontvangende oppervlaktewater en soms als beide.

### *De zorgplicht voor grondwatermaatregelen*

De gemeente is verantwoordelijk voor het in de gemeentelijke openbare grond nemen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstanden voor de bestemming die aan de binnen de gemeente gelegen gronden is gegeven zo veel mogelijk te voorkomen. Dit voor zover de maatregelen doelmatig zijn en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoren. Veelal zal het gaan om aanbieden van inzamelvoorzieningen voor overtollig grondwater. Als de gemeente inzamelt, is ze ook verantwoordelijk voor het verder omgaan met grondwater. Ook is de gemeente aanspreekbaar bij grondwaterproblemen en heeft zij een regierol voor het onderzoeken van de oorzaken en mogelijke oplossingen van grondwaterproblemen.

### *Financiering*

Ter bekostiging van uitvoering van de drie zorgplichten kan de gemeente een rioolheffing opleggen (Artikel 228a Gemeentewet). De rioolheffing kan afzonderlijk voor vuilwater en voor hemelwater en grondwater worden geheven.

### *Bevoegd gezag voor indirecte lozingen en lozingen in de bodem*

De gemeente is bevoegd gezag voor indirecte lozingen en lozingen in de bodem vanuit inrichtingen waarvoor de gemeente op grond van de Wm bevoegd gezag is. Regels voor die lozingen vormen binnen de Wm namelijk een onderdeel van de milieuvergunningen en milieubrede algemene regels. De gemeente is tevens bevoegd gezag voor indirecte lozingen en de meeste lozingen in de bodem buiten inrichtingen. Voor lozingen in rioolstelsels waarvoor zij geen bevoegd gezag is heeft de gemeente een algemene adviesbevoegdheid voor omgevingsvergunningen aan het desbetreffende Wm-bevoegd gezag. Dat is dan veelal de provincie en soms het Rijk.

De gemeentelijke bevoegdheid voor lozingen valt uiteen in de bevoegdheid met betrekking tot vergunningverlening en het stellen van maatwerkvoorschriften binnen algemene regels, en de bevoegdheid met betrekking tot toezicht en handhaving.

### **Taken en bevoegdheden waterschappen**

De taken van de waterschappen zijn vastgelegd in de Waterwet en de Waterschapswet kent ten aanzien van het stedelijk waterbeheer en de afvalwaterketen de volgende onderdelen:

#### *De zorgplicht voor zuivering van stedelijk afvalwater*

De zuivering van het door de gemeente ingezamelde stedelijke afvalwater (afkomstig uit gemengde stelsels of vuilwatergedeelten van gescheiden stelsels) is in beginsel verantwoordelijkheid van waterschappen. Het waterschap heeft de verantwoordelijkheid, maar kan de feitelijke uitvoering aan een ander opdragen. Als het doelmatiger is dat de gemeente of een derde de zuivering uitvoert, kan de gemeente of die derde de zorg voor de uitvoering op zich nemen. Als daarover verschil van mening bestaat, beslist de provincie.

#### *Bevoegd gezag voor directe lozingen op de RWZI*

Lozingen op de RWZI die niet via de gemeentelijke riolering lopen, zijn vergunning plichtig op grond van de Waterwet of vallen onder algemene regels, zoals het Activiteitenbesluit. Het waterschap is als beheerder van de RWZI bevoegd gezag voor deze lozingen. In de Waterwet is opgenomen dat de waterbeheerders niet meer verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening en handhaving van de indirecte lozingen (lozingen op de riolering). Het bevoegd gezag in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrechts (Wabo, bij lozingen vanuit inrichtingen) of de Wet milieubeheer (lozingen buiten inrichtingen) is hier verantwoordelijk voor. De waterbeheerders mogen nog wel toezicht houden op de indirecte lozingen. Als daar aanleiding voor is kunnen zij het bevoegd gezag verzoeken om te handhaven. Verder kunnen de waterbeheerders het bevoegd gezag adviseren bij de verlening van omgevingsvergunningen voor indirecte lozingen vanuit inrichtingen. In sommige, in de Wabo expliciet bepaalde gevallen, kan het verzoek en het advies bindend zijn.

#### *Bevoegd gezag directe lozingen*

Waterschappen zijn bevoegd gezag op grond van de Waterwet voor de rechtstreekse lozingen in oppervlaktewater (regionale wateren). Tevens zijn zij verantwoordelijk voor de kwantitatieve aspecten van het brengen van water in oppervlaktewater, geregeld in de keur van het waterschap.

#### *Peilbeheer*

Het waterschap heeft daarnaast tot taak om het actieve waterkwantiteitsbeheer te voeren (peilbeheer). De waterschappen stellen daarvoor peilbesluiten vast. Het peilbeheer kan van grote invloed zijn op de grondwaterstand in een gebied, en raakt daarmee direct aan de gemeentelijke zorgplicht voor grondwatermaatregelen. Waterschappen zijn bevoegd gezag voor de meeste grondwateronttrekkingen en infiltraties. Regels over dergelijke handelingen staan in de keur. Ook deze bevoegdheid heeft raakvlakken met de gemeentelijke grondwaterzorg.

#### *Financiering*

Het waterschap financiert de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater via de zuiveringsheffing. Het waterschap kan zijn watersysteemtaken financieren via de watersysteemheffing.

## COLOFON

Deze brochure is opgesteld door een werkgroep bestaande uit:

- Erik Warns, gemeente Beverwijk
- Hein van Stokkom, waterschap Brabantse Delta
- Martien Kaats, waterschap Rijn en IJssel
- Reginald Grendelman, VNG
- Ruud van Esch, Unie van Waterschappen
- Gert Dekker, Ambient
- Hans van der Eem, Welldra

Figuur 5 en Figuur 7 zijn vervaardigd door Mieke Bos van ROMiek.

Voor het optekenen van de praktijkvoorbeelden zijn gesprekken gevoerd met Wouter van der Gaag (Hoogheemraadschap van Rijnland), Willemijn Nagel (gemeente Westland), Toos Lander (Hoogheemraadschap van Delfland), Gerard Hoogerkamp (gemeente Emmen), Henry Legtenberg (waterschap Velt en Vecht) en Marieke Ekelenkamp (Make Sense).

Een concept van deze brochure is getoetst bij beleidsmedewerkers van gemeenten en waterschappen. Wij danken hiervoor: Dimitri van Dam (waterschap Vallei en Veluwe), Frits Fastenau (gemeente Boxtel), Hugo Gastkemper (RIONED), Jan Egberts Eleveld (waterschap Hunze en Aa's), Leon Stelten (waterschap Peel en Maasvallei), Mark Heideveld (gemeente Zwolle), Nina ter Linde (gemeente Helmond) en Robin Bos (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)



*Deze brochure is tot stand gekomen met financiële ondersteuning van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.*



Samenwerken aan Water

