

Rapport review
‘Bestuurlijke samenwerking met gemeenten m.b.t.
realisatie water- en klimaatdoelen’

Rekenkamercommissie
Waterschap Aa en Maas

's-Hertogenbosch, 25 mei 2022

Inhoudsopgave

Inhoud

Hoofdstuk 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en doelstelling.....	4
1.2	Onderzoeksvraag en deelvragen	5
1.3	Aanpak.....	5
1.4	Leeswijzer.....	5
Hoofdstuk 2	Feitelijkheden rond rollen bij water- en klimaatdoelen	6
2.1	Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft het waterschap (versus de gemeenten) voor water- en klimaatdoelen (in het ruimtelijk domein)?.....	6
2.2.	Welke instrumenten staan het waterschap ter beschikking?	8
2.4.	Worden er afspraken gemaakt met gemeenten over de wateropgaven en hoe worden deze vastgelegd?	9
2.5.	Wat zijn de consequenties van de Omgevingswet?.....	9
Hoofdstuk 3	Inspiratiesessies	10
Hoofdstuk 4	Suggesties voor versteviging bestuurlijke samenwerking	11
Bijlage 1.	Samen aan de slag met ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven.....	14
Bijlage 2.	Projecten / kansen en opgaven per gemeente	17
Bijlage 3.	Bronnen	21

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Aanleiding

In het concept-onderzoeksprogramma 2022 (dat onderdeel uitmaakt van het jaarverslag van de Rekenkamercommissie 2021) heeft de Rekenkamercommissie een keuze gemaakt voor het te onderzoeken onderwerp, waarbij ze nadrukkelijk rekening heeft gehouden met de ingebrachte suggesties vanuit het Algemeen Bestuur van het waterschap. De verschillende ingebrachte suggesties voor onderzoek vanuit het AB hadden in meer of mindere mate betrekking op de samenwerking/communicatie met gemeenten. Hierbij werd gedacht aan:

- Er wordt gebouwd op plekken waar we dat niet moeten willen, terwijl de bouwopgave van gemeenten steeds groter wordt. De Watertoets wordt met de omgevingswet gewijzigd in 'weging van het waterbelang'. Water zou een ordenend principe moeten zijn. Hoe verloopt de samenwerking met de gemeenten? Heeft het waterschap op bestuurlijk niveau overleg/contacten om een constructieve samenwerking vorm te geven en hoe worden raadsleden betrokken? Hoe kan het AB hierop sturen?
- Samenwerking met gemeenten op gebied van klimaatdoelen: Hoe verloopt de samenwerking met de gemeenten om de beleidsdoelstellingen ten aanzien van het klimaat te realiseren. Hoe is de rolopvatting van beide overheden in relatie tot het bereiken van de klimaatdoelstellingen, is de rolopvatting wel bekend bij het waterschap en de gemeenten?

Verder heeft de Unie van Waterschappen het nieuwe kabinet opgeroepen werk te maken van klimaatadaptatie en heeft daarom een bouwsteen voor het nieuwe regeerakkoord aangedragen: *“De leefomgeving staat onder grote druk. Onder meer door de grote woningbouwopgave, de stikstofcrisis, de energietransitie en niet in de laatste plaats het veranderende klimaat. Het is niet langer vanzelfsprekend dat we land, bodem en water naar onze hand kunnen zetten. Daardoor kunnen we niet overal blijven doen wat we deden. De nieuwe regering wacht bij nieuwbouwprojecten een schrijnend watertekort of een verpletterende hoosbui niet af, maar maakt preventief watervriendelijke en klimaatbestendige keuzes, door water als sturend principe te hanteren bij ruimtelijke plannen.”*

Inmiddels is in het Regeerakkoord het voornemen opgenomen om water en bodem sturend te laten zijn bij ruimtelijke ordening en de watertoets een dwingend karakter te geven.

Dit alles maakte dat de Rekenkamercommissie met dit onderwerp aan de slag is gegaan.

Probleemstelling

De Rekenkamercommissie heeft besloten onderzoek te verrichten naar de samenwerking en communicatie tussen het waterschap en de inliggende gemeenten met als doel het bevorderen van de realisatie van de (klimaat)doelen van het waterschap.

De waterschappen hebben een zeer beperkt ruimtelijk instrumentarium. Om er voor te zorgen dat regionale en lokale ruimtelijke keuzes voldoende rekening houden met het bodem- en watersysteem zet het waterschap in op beïnvloeding van de ruimtelijke strategische keuzes en beleidsdocumenten van haar medeoverheden.

Het onderzoek richtte zich op het ruimtelijk domein / instrumentarium i.r.t. waterdoelen & klimaat (waterkwantiteit en niet waterkwaliteit). Hierbij is gefocust op het bestuurlijk domein (m.n. AB/raden).

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Hoofdvraag

In welke mate is er op bestuurlijk niveau (bij gemeenten) kennis en aandacht voor water en klimaat (water- en klimaatdoelen) in de ruimtelijke opgave? Zorgt dit er in de praktijk voor dat watertransitie de onderlegger wordt bij de doelen, keuzes en acties van gemeenten?

Deelvragen

Feitelijke situatie:

- Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft het waterschap (versus de gemeenten) voor water- en klimaatdoelen (in het ruimtelijk domein)?
- Welke instrumenten staan het waterschap ter beschikking?
- Op welke wijze is er (bestuurlijk) contact met gemeenten?
- Worden er afspraken gemaakt met gemeenten over de wateropgaven en hoe worden deze vastgelegd?
- Wat zijn de consequenties van de nieuwe Omgevingswet?

Participatieve vragen:

- Zijn water- en klimaatdoelen (bestuurlijk) bekend bij raadsleden?
- Zorgt dit er in de praktijk voor dat watertransitie de onderlegger wordt bij de doelen, keuzes en acties van gemeenten?
- Advies voor vergroten effectiviteit (en efficiency) inzet instrumenten / Waar hebben raadsleden behoefte aan?

1.3 Aanpak

De Rekenkamercommissie heeft het momentum van de coalitievorming (gemeenteraadsverkiezingen 16 maart 2022) bij gemeenten aangegrepen voor het uitvoeren van deze review. Hierbij is ingezet op het betrekken van raadsleden (benoeming 30 maart) en (potentiële) wethouders bij het onderzoek, kort nadat de verkiezingsuitslag bekend is / in de coalitievormingsfase.

De feitelijke situatie is met interne capaciteit in beeld gebracht, participatieve vragen zijn met behulp van twee inspiratiesessies met raadsleden beantwoord.

1.4 Leeswijzer

De feitelijke situatie rond de rolverdeling e.a. tussen waterschappen en gemeenten is in hoofdstuk 2 beschreven, waarna in hoofdstuk 3 een weergave van de inspiratiesessies wordt gegeven. Afsluitend worden in hoofdstuk 4 de suggesties naar aanleiding van deze review gegeven.

Hoofdstuk 2 Feitelikheden rond rollen bij water- en klimaatdoelen

2.1 Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft het waterschap (versus de gemeenten) voor water- en klimaatdoelen (in het ruimtelijk domein)?

Het waterschap heeft niet de pen vast in het ruimtelijk domein. Via de watertoets¹ heeft het waterschap een adviesrol over ruimtelijke plannen. De ruimtelijke werking van de Keur/waterschapsverordening beperkt zich tot de primaire en secundaire dijklichamen, de waterlopen van het regionale watersysteem en hun beschermingszones.

In het rapport van AT Osborne (zie ook bijlage 1) getiteld 'Ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven: een verkenning' wordt nader ingegaan op de verantwoordelijkheden van partijen voor de ruimtelijke kwaliteit bij waterkwaliteit (pagina 35, 36). Onderstaand wordt hierop nader ingegaan.

Wie is er verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven in een gebied? Daar is geen eenduidig antwoord op te geven. En dat is meteen een deel van het probleem. Grofweg zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de waterschappen verantwoordelijk voor de aanpak van wateropgaven (op een aantal kleine taken na) en zijn initiator voor projecten en programma's voor waterveiligheid, waterbeheer en waterkwaliteit. De verantwoordelijkheid voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit is daarentegen belegd bij verschillende departementen van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Dit is heel gefragmenteerd. De overheden houden vaak wel rekening met ruimtelijke kwaliteit, omdat ze zien dat het belangrijk is. Maar zij zijn hier niet verantwoordelijk voor. Ze 'doen het er bij'. Als zij andere prioriteiten moeten stellen, dan is het mogelijk dat dit leidt tot concessies aan de ruimtelijke kwaliteit.

De **verantwoordelijkheden van de waterschappen** voor de wateropgaven zijn:

- De waterschappen hebben een grote verantwoordelijkheid voor waterveiligheid en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de beoordeling, de versterkingsopgave en het beheer en onderhoud van de primaire en regionale waterkeringen die zij in beheer hebben.
- De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de regionale wateren, zoals kanalen en poldervaart en vervullen een verantwoordelijkheid voor de verdeling van water in het binnenland.
- De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in hun beheer. Waterschappen dragen zorg voor de ecologische waterkwaliteit door het nemen van inrichtingsmaatregelen. Met deze inrichtingsmaatregelen zorgen waterschappen voor voldoende ruimte voor natuurlijke processen en voor gezonde populaties in flora en fauna.
- De waterschappen zijn verantwoordelijk en hebben het bevoegd gezag voor onttrekkingen van grondwater voor doelen anders dan de winning van drinkwater, grote

¹ [Watertoets ruimtelijke plannen - Waterschap Aa en Maas](#)

industriële winningen en bodemenergiesystemen (want deze verantwoordelijkheden zijn belegd bij de provincie).

- De waterschappen hebben geen specifiek verantwoordelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit.

De **gemeente** vervult een beperkt aantal **verantwoordelijkheden voor de wateropgaven**:

- De gemeente is verantwoordelijk voor het grondwater in stedelijk gebied en de ruimtelijke inrichting op lokaal niveau en zorgt mede hiermee voor de afvoer van afvalwater en overtollig regenwater via de riolering.
- Een aantal gemeenten zijn aandeelhouder van drinkwaterbedrijven (net als provincies) en zien vanuit die rol toe op de continuïteit van hun bedrijfsvoering.

De gemeenten vervullen in Nederland een grote rol verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit. Dit houdt in:

- De gemeente is verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid middels bestemmingsplannen (en na inwerkingtreding van de Omgevingswet in een gemeentelijke omgevingsvisie)
- De gemeente is deels verantwoordelijk voor het beheer van het cultureel erfgoed.

Hoewel het geen onderdeel van de vraag is wordt, voor het schetsen van het kader, onderstaand ingegaan op de verantwoordelijkheid van de provincie.

De **verantwoordelijkheden van de provincies** voor de wateropgaven zijn:

- De provincies zijn verantwoordelijk kadersteller voor het regionale watersysteem, inclusief de regionale waterkeringen. De provincie bepaalt hiervoor het strategisch beleid en draagt zorg voor de maatschappelijke functies van het regionaal watersysteem. Dit betekent dat de provincie onder meer verantwoordelijk is voor het aanwijzen en normeren van regionale keringen. De provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor de goedkeuring van dijkversterkingsplannen. Voor de waterbeschikbaarheid betekent het dat de provincies regisseurs zijn voor de uitwerking per regio.
- De provincies zijn verantwoordelijk voor het strategisch beleid ten behoeve van het grondwaterbeheer. Zij dragen zorg over de kwaliteit van het grondwater, onder meer in relatie tot de KRW-doelstellingen. De provincies monitoren de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater. Samen met de waterschappen hebben zij bevoegdheden voor het verlenen van vergunningen en handhaving hiervan. De uitvoering heeft de provincie Noord-Brabant neergelegd bij de Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant die dit voor het gehele provinciale grondgebied verzorgt. De Waterwet maakt onderscheid in bevoegdheden op basis van het doel van de onttrekking en de te onttrekken hoeveelheden. De provincie is bevoegd gezag voor bescherming en winning van drinkwater, grote industriële winningen en bodemenergiesystemen. In de andere gevallen is het waterschap bevoegd gezag.
- De provincies zijn aandeelhouder van drinkwaterbedrijven (net als gemeenten) en zien toe op de continuïteit van hun bedrijfsvoering.

De provincie vervult in Nederland een grote verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit. De provincie is kadersteller voor ruimtelijke ordening, natuur en bodembescherming. Dit houdt onder meer in:

- De provincie heeft een kaderstellende rol voor de fysieke leefomgeving en vult deze in door het opstellen van een provinciale omgevingsvisie (POVI) en

omgevingsverordeningen. Deze omgevingsvisie vervangt het strategisch beleid van provincies dat eerder apart werd neergelegd in Streekplan, Milieubeleidsplan, Waterhuishoudingsplan en het Verkeer- en vervoerplan. De omgevingsvisies omvatten ook beleid ten aanzien van versterking van landschap.

- De provincie heeft een investerende rol in met name natuurbeheer. De provincie is verantwoordelijk voor natuurbescherming en bepaalt sinds 1 januari 2017 voor hun gebied wat wel en niet mag in de natuur. Provincies hebben de bevoegdheden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in beschermde natuurgebieden.
- De provincie vervult een faciliterende rol als gebiedsregisseur en treedt faciliterend op bij gemeente-overschrijdende dilemma's.
- De provincie is verantwoordelijk voor ontgrondingen; ook na het in werking treden van de Omgevingswet zal dit het geval blijven.
- De provincie is deels verantwoordelijk voor het beheer van het cultureel erfgoed. De provincie voert onder meer het interbestuurlijk toezicht uit en controleert of het gemeentelijk erfgoedbeleid aan de wettelijke vereisten voldoet.

2.2. Welke instrumenten staan het waterschap ter beschikking?

Direct: via de **watertoets** (vroegtijdig advies over een voorontwerp bestemmingsplan, zo nodig een zienswijze en eventueel bezwaar bij de rechtbank).

Indirect via de vastlegging van **wateropgaven** in een gemeentelijke of een provinciale omgevingsvisie of de provinciale omgevingsverordening met daarin een vertaling van de wateropgaven. Deze omgevingsverordening heeft een verplichte doorwerking richting bestemmingsplannen.

Bij grootschaliger ontwikkelingen van derden (zoals woningbouw of bedrijventerreinen) is vaak een **m.e.r.-procedure** van toepassing. Het waterschap heeft in dit soort trajecten ook een wettelijke adviesrol over de wateraspecten. Betrokkenheid in het proces van de m.e.r. is dan essentieel.

Volgens beleidsmedewerkers van Aa en Maas is het algemene beeld dat Aa en Maas goed is ingevoerd in de bestuurlijke samenwerking in Oost-Brabant. Hierdoor is Aa en Maas zowel bestuurlijk (DB) als ambtelijk goed betrokken bij grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen (via bijvoorbeeld stuurgroepen).

2.3. Op welke wijze is er (bestuurlijk) contact met gemeenten?

Met alle individuele gemeenten is er regulier bilateraal bestuurlijk overleg (minimaal 1x per jaar op portefeuillehouderniveau). Daarnaast is er regulier ambtelijk overleg met gemeenten over reguliere zaken (klimaatadaptatie, onderhoud, vergunningverlening, ruimtelijke plannen, water in bebouwd gebied etc.).

Op regionaal niveau (groepen gemeenten) is er structureel bestuurlijk en ambtelijk contact over de 'ruimtelijke adaptatie' zoals opgenomen in het Deltaprogramma. Dit zijn de zogenaamde werkregio's. Klimaatadaptatie is hier hét onderwerp van gesprek en in de meeste werkregio's (Meierij, Peel, As50+ en Land van Cuijk) wordt ook gewerkt aan een uitvoeringsprogramma voor gezamenlijke maatregelen. Ook vindt op een nog iets hoger regionaal niveau ook afstemming plaats, namelijk via de regio Noordoost-Brabant (NOB) en de Metropoolregio Eindhoven (MRE).

In enkele incidentele gevallen, wanneer gemeente en waterschap op ambtelijk niveau niet tot overeenstemming kunnen komen, vindt bilateraal overleg op portefeuillehouderniveau plaats.

Op het niveau van Algemeen Bestuur (waterschap) en raad (gemeente) is geen direct contact.

2.4. Worden er afspraken gemaakt met gemeenten over de wateropgaven en hoe worden deze vastgelegd?

Er worden afspraken gemaakt. Voorheen gebeurde dit via waterplannen. Dit instrument is echter komen te vervallen en is niet meer verplicht voor gemeenten. Nu stellen gemeenten vaak een vGRP (verbreed gemeentelijk rioleringsplan) op, waar afspraken een plek in kunnen krijgen.

Naar aanleiding van de opgaven in het waterbeheerplan is Aa en Maas in 2020 een traject gestart met gemeenten over samenwerkingskansen als opmaat voor toekomstige afspraken op zowel individueel als regionaal niveau. Ook maakt het waterschap met haar partners (onder andere gemeenten en DPRA werkregio's) afspraken over maatregelen rondom weersextremen en restrisico's. Deze worden vastgelegd in verschillende uitvoeringsprogramma's (zie WBP 2022-2027).

Via uitvoeringsprojecten (bijvoorbeeld dijkversterkingen, beekontwikkeling of ecologische verbindingzones) worden gemeenten nauw betrokken als er wijzigingen in het bestemmingsplan benodigd zijn om het project te kunnen realiseren.

Met een aantal gemeenten zijn er gebiedsgerichte afspraken waar wateropgaven deel van uitmaken.

Veelal worden de opgaven vastgelegd via intentieovereenkomsten en omgevingsvisies.

2.5. Wat zijn de consequenties van de Omgevingswet?

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het instrument watertoets vervangen door de 'weging van het waterbelang'. Die heeft een vergelijkbare werking als de watertoets: omgevingsplan, omgevingsverordening en projectbesluit moeten rekening houden met de gevolgen voor het waterbeheer en de waterbeheerder moet hierover worden geconsulteerd. Voor omgevingsvisies geldt deze 'weging van het waterbelang' niet, maar daarvoor geldt wel de algemene afstemmingsregel tussen overheden (art. 2.2 Omgevingswet).

Ook in het nieuwe regeerakkoord staat dat water en bodem sturend moeten worden bij ruimtelijke planvorming en dat daarbij de watertoets (de toekomstige 'weging van het waterbelang') een dwingender karakter krijgt.

Hoofdstuk 3 Inspiratiesessies

Op 20 en 26 april is met in totaal 18 raadsleden van 6 inliggende gemeenten gesproken over het samenspel tussen de gemeenten en het waterschap, gezien vanuit het perspectief van de gemeenteraad als algemeen bestuur van de gemeente. In de gesprekken stond de vraag centraal of raadsleden bekend zijn met de doelen van het waterschap, hoe dit eventueel beter kan en waar raadsleden op dit gebied behoefte aan hebben. 6 van de in totaal 16 gemeenten² die zijn uitgenodigd voor de inspiratiesessies hebben deelgenomen. Hierdoor is er geen sprake van een statistische representativiteit, hetgeen ook niet beoogd is met de sessies. Wel is een aantal relevante en interessante deelwaarnemingen opgehaald.

Een rode draad in algemene zin is dat gemeenteraadsleden *geen compleet beeld hebben van de doelen die het waterschap heeft en die relevant zijn voor het werkveld van de gemeenten*. Vaak komt het werk van het waterschap pas op de raadstafel als er sprake is van concrete projecten of zienswijzen op werkzaamheden van de gemeenten. En dan moeten de vaktechnische zienswijzen van het waterschap worden afgewogen tegen zienswijzen van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden. Het bredere waterkader, bijvoorbeeld vanuit een perspectief van klimaatadaptatie of van (Europese) waterkwaliteitsnormering, is niet bekend. Enerzijds is dat ook logisch: er is ook niet voor niets een waterschap met een eigen bestuurlijke omgeving. Anderzijds is de inhoudelijke samenhang dusdanig vervlochten, dat gemeenteraad en het waterschapsbestuur elkaars doelen wel moeten (her)kennen en onderkennen om tot een duurzame inrichting van de omgeving op lange termijn te komen. Of zoals een van de raadsleden het verwoordde: *er wordt nu anders gedacht over de inrichting van ons gebied: vroeger ging het over agrarisch gebruik, nu over de inrichting van zonneweides*.

Het inzicht is er derhalve op projectniveau zodra zich dat manifesteert binnen de gemeentegrenzen. Een inspirerende constatering is dat raadsleden aangeven dat een verbreed inzicht wel wenselijk is, ingegeven vanuit het besef dat de waterschapsdoelen doelen zijn voor de (middel)lange termijn, die het gemeentelijk politiek perspectief van de eerstvolgende 4 jaar overstijgen. Ze hebben oprecht interesse in 'het verhaal van het waterschap' omdat dat een kader vormt voor ontwikkelingen op lange termijn. Het vergt een investering van het waterschap om raadsleden hierop te laten aansluiten en van raadsleden om hiervoor tijd vrij te maken.

² Het beheergebied van het waterschap strekt zich uit over 20 gemeenten (situatie per 1 januari 2022). Een viertal gemeenten is slechts voor een klein deel gelegen binnen het beheergebied van Aa en Maas en zijn om die reden niet uitgenodigd.

Hoofdstuk 4 Suggesties voor versteviging bestuurlijke samenwerking

Uit hoofdstuk 2 valt te concluderen dat het waterschap sterk afhankelijk is van de goodwill van andere (en vele) mede-overheden om het water(schaps)- én collectief belang voldoende te laten meewegen in belangenafwegingen. Dit hoofdstuk geeft een aantal notities mee om dit meer effectief te kunnen doen.

Algemeen

In zijn algemeenheid brengt de Rekenkamercommissie de succesfactoren voor het stimuleren van de ruimtelijk kwaliteit bij de wateropgaven, zoals opgenomen in bijlage 1 graag onder de aandacht van het bestuur:

- Gedeeld eigenaarschap: Het rijk, de provincies en de gemeenten moeten elkaar meer opzoeken vanaf de start het project of programma met erkenning voor ieders verantwoordelijkheid;
- Tijdige gezamenlijke verkenning: Leg tijdig een fundamentele basis voor de samenwerking met een gezamenlijke verkenning van kansen en maatschappelijke opgaven in een gebied;
- Kaders en capaciteit voor ruimtelijk ontwerp: Geef inzicht in de afwegingen van belangen in een gebied en wat nodig is aan capaciteit;
- Beschikbaarheid van voldoende middelen: Door het samenvoegen of 'ontlabelen' van sectorale middelen is veel mogelijk.

Omdat deze succesactoren verder reiken dan de relatie tussen het waterschap en de inliggende gemeenten (raad) vallen deze strikt genomen buiten de reikwijdte van deze review. Desondanks acht de Rekenkamercommissie de aanbevelingen noemenswaardig, aangezien het bijdraagt aan de doelstellingen van deze review. Hoewel de Rekenkamercommissie dit in deze review niet specifiek heeft beoordeeld blijkt uit het bureauonderzoek dat het waterschap op onderdelen hier reeds invulling aan geeft.

Inspiratiesessies

De gesprekken hebben een drietal concrete suggesties opgeleverd die een handreiking vormen om samen deze verdiepende stap te kunnen zetten. Die suggesties, die hieronder verder worden toegelicht, zijn:

1. Maak explicieter wat het waterbelang is
2. Gebruik het bestaande instrument van de regionale commissies actiever
3. Zet nadrukkelijk in op de verbreding van de informatiepositie van raadsleden

1. Maak explicieter wat het waterbelang is

Onbekend maakt onbemind. In de beleving van raadsleden wordt er in raadsvoorstellen te weinig uitwerking gegeven van de inhoudelijkheid van de reactie van het waterschap op gemeentelijke plannen en beleidsvoornemens. Daar waar nu veelal staat 'Het waterschap is akkoord' geven raadsleden aan dat zij behoefte hebben aan een meer expliciete uitleg van de inhoudelijke argumentatie van het waterschap. Daarmee wordt het belang en de deskundigheidspositie van het waterschap versterkt in de gemeentelijke stukken. Benut de ambtelijke en bestuurlijke contacten om de inhoudelijke boodschap van het waterschap vanuit een bredere context prominenter onder de aandacht van de gemeenteraden te krijgen. Wat aandacht krijgt groeit....

Een belangrijk fundament hiervoor kan worden gelegd in de frequente contacten op ambtelijk en bestuurlijk/college niveau. Natuurlijk, het is uiteindelijk de gemeente die de redactie over de eigen (raad)stukken voert, maar door als waterschap daar in de contacten op aan te dringen mede onder verwijzing naar deze suggestie vanuit de raadsleden zelf, kan er aanvullend momentum gecreëerd worden om de waterschapsdoelen beter onder de aandacht te brengen bij raadsleden.

2. Gebruik het bestaande instrument van de regionale commissies actiever

Het waterschap kent vier regionale commissies: Raam, Beneden Aa, Boven Aa en Hertogswetering. Deze commissies:

- Hebben oog en oor voor wat er leeft in hun (deel)gebied en geven deze signalen door aan het dagelijks bestuur;
- communiceren acties met burgers, bedrijven, agrariërs en andere belanghebbenden van hun regio;
- bespreken in een vroeg stadium wat het beleid, de beheer- en uitvoeringsplannen, werkzaamheden die uitgevoerd gaan worden en het waterbeheerplan betekenen voor hun (deel)gebied³.

Het bestaan van deze commissies is bij de raadsleden niet bekend, terwijl gemeenten nadrukkelijk 'belanghebbenden van hun regio' (tweede bullit) zijn. Tijdens beide gespreksavonden kwam een grote belangstelling voor het werk van deze commissies naar voren en spraken de raadsleden de behoefte uit om op de hoogte te worden gesteld als er bijeenkomsten zijn, zodat zij er desgewenst actief aan kunnen deelnemen. Hier ligt een belangrijke opgave voor het secretariaat van deze commissies in samenwerking met de griffie van het waterschap. In die zin ligt er ook een directe relatie met de onderstaande derde suggestie.

3. Zet nadrukkelijk in op de verbreding van de informatiepositie van raadsleden

Raadsleden zijn gemotiveerd om te investeren in de relatie met het waterschap en zijn nieuwsgierig naar het werk en het bredere beleidsmatige kader waarin dat wordt uitgevoerd en waar dat het gemeentelijk takenpakket raakt. Het is een expliciete vraag, waarvoor het aanbod gekanaliseerd moet worden. Daar ligt een taak voor het waterschap, meer in het bijzonder voor de griffie als ondersteuner van het algemeen bestuur en als natuurlijke partner van de gemeentelijke griffies.

Er zijn daarbij drie concrete varianten genoemd die om actie en uitwerking vragen.

In de eerste plaats de wens van (nieuwgekozen) raadsleden om inhoudelijk te kunnen 'inloggen' op het waterdossier en de relevantie van het samenspel tussen gemeente en waterschap op dit domein: wat speelt er in de regio en wat is mijn rol als raadslid daarbij, bijvoorbeeld als ik een bestemmingsplan moet gaan vaststellen? Dit zou een plaats kunnen krijgen in het inwerkprogramma van de gemeenteraad.

In de tweede plaats de meer algemene wens om informatiebijeenkomsten voor raadsleden te organiseren over het werk van het waterschap in de gemeente of in de regio. Op ambtelijk en bestuurlijk/college niveau is dit genoegzaam bekend, maar raadsleden ontberen dit over- en inzicht. De vorm kan daarbij variëren van een informatieavond of bijvoorbeeld een excursie in het veld naar een gebiedsproject of naar een RWZI. Hierbij kan mogelijk worden aangesloten bij het onder 2. verwoorde punt van het actievere gebruik van de regionale

³ Bron: website waterschap Aa en Maas

commissies.

Als derde is genoemd dat de gemeenteraden, veelal net als bij verbonden partijen, raadsleden aanwijzen/benoemen als rapporteur voor het werk van het waterschap en de vertaling ervan naar de bestuurlijke relevantie voor de gemeenteraden. Die relevantie zou dan in gemeentelijk commissieverband kunnen worden gecommuniceerd, al naar gelang de inrichting van de vergaderstructuur binnen de gemeenten. Dit ligt primair bij de gemeenten zelf, maar in het bestuurlijk contact op collegeniveau en in het samenspel tussen de griffies van het waterschap en de gemeenten, kan dit worden gemasseerd en actief worden gevolgd.

Met dit alles hebben de twee bijeenkomsten met raadsleden een mooi en concreet toepasbaar resultaat opgeleverd.

De tijd is rijp om de daad bij het woord te voegen en in die zin zijn de drie gegeven concrete suggesties ook direct de aanbevelingen die gegeven worden op dit onderdeel van het rekenkameronderzoek. Voorwaar een wenkend perspectief voor een versterkte samenwerking tussen gemeenteraden en het waterschapsbestuur!

Bijlage 1. Samen aan de slag met ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven

Bron: <https://atosborne.nl/nieuws/samen-aan-de-slag-met-de-ruimtelijke-kwaliteit-in-wateropgaven/>

Met een onderzoek naar de aanpak van ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven werkte ook AT Osborne mee aan input voor de formatie. Naar aanleiding van een aangenomen motie in de Tweede Kamer kreeg AT Osborne van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de opdracht om een verkenning uit te voeren naar de verbetermogelijkheden. Carla de Koning – van de Loo, Herbert Bos en Puck Kole gingen met deze verkenning aan de slag. Wat leverde dit op? De verkenning laat zien dat zonder verandering ruimtelijke kwaliteit het kind van de rekening dreigt te worden.

Het belangrijkste inzicht is dat de aanpak van wateropgaven sterk verschilt van de aanpak die nodig is voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent dat het realiseren van ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven niet vanzelfsprekend is. Zo hebben we het in Nederland niet georganiseerd. We werken aan wateropgaven op basis van normen die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, organiseren wateropgaven hoofdzakelijk sectoraal en primair gericht op de water-gerelateerde doelstellingen (vooral voor waterveiligheid) en hebben de verantwoordelijkheid voor wateropgaven eenduidig belegd bij het ministerie van IenW en de waterschappen.

Ruimtelijke kwaliteit en belangen

Voor ruimtelijke kwaliteit is de aanpak heel anders. Voor ruimtelijke kwaliteit zijn er geen eenduidige normen. Ruimtelijke kwaliteit is de som van de belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde van een gebied. Dit is in elk gebied anders. Je kan het zien als het resultaat van een afweging van economische, sociale, ecologische en culturele belangen. Realiseer je een fietspad ten koste van het landschap en de natuur? Behoud je cultureel erfgoed of past je elementen aan voor het versterken van de dijk? Het ontbreken van eenduidige normen betekent dat de ruimtelijke kwaliteit meer afhankelijk is van doelen die overheden stellen. Dit vergt een integrale aanpak. Onderlinge bestuurlijke en maatschappelijke afspraken zijn van essentieel belang. Anders wordt de ruimtelijke kwaliteit van een gebied het kind van de rekening.

Wie is verantwoordelijk?

Maar wie is er verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven in een gebied? Daar is geen eenduidig antwoord op te geven. En dat is meteen een deel van het probleem. Grofweg zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de waterschappen verantwoordelijk voor de aanpak van wateropgaven (op een aantal kleine taken na) en zijn initiator voor projecten en programma's voor waterveiligheid, waterbeheer en waterkwaliteit. De verantwoordelijkheid voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit is daarentegen belegd bij verschillende departementen van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Dit is heel gefragmenteerd. De overheden houden vaak wel rekening met ruimtelijke kwaliteit, omdat ze zien dat het belangrijk is. Maar zij zijn hier niet verantwoordelijk voor. Ze 'doen het er bij'. Als zij andere prioriteiten moeten stellen, dan is het mogelijk dat dit leidt tot concessies aan de ruimtelijke kwaliteit.

Financiering van verbetering

En, hoe financier je verbetering van ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven? Dat blijkt ook een grote barrière. De baten van ruimtelijke kwaliteit zijn vooral maatschappelijke baten. Door het

ontbreken van een probleemeigenaar is er geen duidelijke baathebber en dus ook geen financier. Daar komt bij dat gelden voor wateropgaven vaak expliciet zijn gekoppeld aan primair water-gerelateerde doelen, zoals voor waterveiligheid. Hierdoor is het beperkt mogelijk om financiering te vinden om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren tijdens de aanpak van wateropgaven. De programma's Ruimte voor de Rivier en Zwakke Schakels vormden hierop mooie uitzonderingen. Geld uit het Deltafonds, bestemd voor waterveiligheid, kan simpelweg niet besteed worden aan ruimtelijke kwaliteit. Dat levert discussie op. Wie trekt uiteindelijk de portemonnee?

Aan de ene kant is de focus op water logisch. Bijvoorbeeld de opgaven voor waterveiligheid zijn enorm groot. Er is veel geld nodig en er is een enorme tijdsdruk om onze voeten droog te houden. We ervaren een continue dreiging van het water vanuit de zee, vanuit de rivieren en door neerslag. De situatie in Limburg is daar een groot voorbeeld van. Aan de andere kant is de focus op water een gemis. De ruimtelijke inrichting van Nederland en water zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Water bepaalt voor een groot deel het uiterlijk van ons land. Als we waterprojecten uitvoeren zonder oog voor de ruimtelijke kwaliteit van een gebied, dan is Nederland straks geen mooi waterland meer.

Integrale aanpak is essentieel

Dat een integrale aanpak nodig is, is geen nieuw verhaal. Een integrale aanpak voor het gebied is essentieel. De vraag blijft hoe je dat op een goede en effectieve manier met elkaar doet. Daar is niet één succesformule voor. Je kunt wel van mooie succesverhalen leren. Die zijn er ook veel in Nederland. Carla, Herbert en Puck concludeerden op basis van succesvolle voorbeelden uit de praktijk dat er vijf variabelen zijn die je moet aanpakken:

- Aanpassingen in de governance;
- Aanpassingen in de samenwerking in een gebied;
- Andere manieren van ontwerpen;
- Aanpassen van de procedures;
- Anders organiseren van de financiële structuren.

Succesfactoren voor het slagen

De uitgebreide inventarisatie van verbetermogelijkheden voor deze variabelen kun je terugvinden in de gedetailleerde rapportage van de verkenning. Dit leverde vier succesfactoren op, voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven:

- 1 Gedeeld eigenaarschap:** Werk veel samen in een gebied en investeer vanaf het begin in de samenwerking. Voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit moeten het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen elkaar meer opzoeken vanaf de start van een project of programma. Een verandering van de kerntaken en verantwoordelijkheden van de overheden voor ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven is niet opportuun. Erken dat ieder een verantwoordelijkheid voor dit vraagstuk heeft en geef samen invulling aan het gedeeld eigenaarschap. Idealiter krijgt een samenwerking al vorm vanaf het begin van een project of programma. Een goede en heldere governance, gebaseerd op bestuurlijke samenwerking en politiek is een sleutel tot succes.
- 2 Tijdige gezamenlijke verkenning:** Leg tijdig een fundamentele basis voor de samenwerking, met een gezamenlijke verkenning van kansen en maatschappelijke opgaven in een gebied. Dit kost tijd en vraagt om beschikbaarheid van budgetten op de juiste momenten. Door tijd en ruimte te nemen voor een zorgvuldig participatieproces met regionale partijen, is de kans op het creëren van meerwaarde binnen projecten het

grootst. Regionale belangen moeten een plek krijgen in de voorfase van een project, om de ruimtelijke kwaliteit überhaupt te kunnen verbeteren.

- 3 Kaders en capaciteit voor ruimtelijk ontwerp:** Kijk vanaf het begin met elkaar wat in een gebied moet gebeuren en leg dat vast. Verbetering van de belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde van een gebied vraagt om kaders voor het ruimtelijk ontwerp en voldoende ontwerpcapaciteit. Zo'n kader geeft inzicht in de afweging van belangen, wat nodig is in een gebied. Welke ecologische waarden moeten in de toekomst worden versterkt? Hoe kan het cultureel erfgoed bijdragen aan de belevingswaarde? Voor dit soort inzichten is capaciteit van mensen nodig met kennis van ruimtelijk ontwerp.
- 4 Beschikbaarheid van voldoende middelen:** Verbeteren vereist altijd geld, ook voor ruimtelijke kwaliteit. Het geld is nodig voor het maken van de plannen en het uitvoeren van de plannen in het gebied. Soms moet er geld bij, soms moet gereserveerd geld beschikbaar worden gemaakt. Door het samenvoegen of 'ontlabelen' van sectorale middelen is veel mogelijk. In het tweeminutendebat Water van 24 juni beloofde de Minister een ambtelijke inschatting te geven van de orde van grootte van de benodigde extra middelen van het Rijk. In de beantwoording geeft de Minister aan dat een extra investering nodig is van enkele miljoenen per jaar voor laaghangend fruit-maatregelen tot honderden miljoenen per jaar extra voor bijvoorbeeld een dubbele doelstelling om ruimtelijke kwaliteit als verplicht onderdeel mee te nemen in alle wateropgaven.

Een voornaam inzicht is dat de verbetermogelijkheden met elkaar samenhangen en niet los van elkaar staan. Het heeft geen zin om alleen in te zetten op samenwerking, als er niets wijzigt aan het ontwerpproces, de procedures of financiering.

Hoe verder?

Het Rijk en de medeoverheden gingen na de verkenning een vervolgproces in, om alle gevolgen en mogelijkheden uit te zoeken. Het is vervolgens aan alle overheden samen om met elkaar aan de slag te gaan en vooral over de schuttingen heen te kijken. Met een hart voor Nederland als waterland en een hoofd vol goede ideeën moeten we met elkaar op zoek gaan naar creatieve oplossingen, gedurfde ingrepen en maatwerk voor elk gebied. Wij werken mee!

Rapport en de bijbehorende kamerbrief:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/02/bijlage-rapportage-verkenning-verbetermogelijkheden-ruimtelijke-kwaliteit-bij-wateropgaven>

Vervolg beantwoording over de extra benodigde investeringen:

https://www.omgevingsweb.nl/beleid/kamerbrief-inschatting-extra-kosten-ruimtelijke-kwaliteit-bij-wateropgave/?utm_source=Mailing+Lijst&utm_medium=email&utm_campaign=Omgevingsweb%20nieuwsbrief%20dagelijks%202022-07-2021

Bijlage 2. Projecten / kansen en opgaven per gemeente



Genodigden sessie 1:

Gemeente Heusden:

- Klimaatrobuust maken bedrijventerreinen (sinds kort actueel vanuit REKS en uitnodiging gemeente Heusden aan waterschap om hier samen een greendeal over te sluiten)
- Communicatie naar en stimulering van bewoners m.b.t. klimaatadaptatie
- Wateroverlast Drunen Noord-West
- Aanpak hoogwater's-Hertogenbosch e.o.

Gemeente 's-Hertogenbosch:

- Aanpak hoogwater 's-Hertogenbosch e.o.
- Klimaatadaptatie en vergroenen bij de gemeentelijke verdichtingsopgave zoals de Spoorzone (o.a EKP/Bossche Stadsdelta) en in de bestaande bebouwde omgeving,
- KRW-opgaven
- Hoog Water Beschermingsprogramma (HWBP)
- Optimalisatie van het regionale watersysteem inclusief inrichting/beheer van de oevers en het gebruik van het oppervlaktewater
- Optimalisatie rioleringsysteem/nieuwe GRP gemeente 's-Hertogenbosch.
- Onderzoeken van een gezamenlijke gebiedsaanpak 's-Hertogenbosch e.o.

Gemeente Oss:

- Dijkversterkingen Meanderende Maas (Ravenstein-Lith), Cuijk-Ravenstein en Lith-Bokhoven
- Opgaven voor KRW en ecologische verbindingzones

- De klimaatadaptieve inrichting van het bebouwde- en buitengebied (waaronder Oss-West)
- Verdroging Herperduin
- Samenwerkingsovereenkomst onderhoud waterlopen

Gemeente Sint-Michielsgestel:

- De klimaatbestendigheid van de bebouwde kom en het buitengebied
- De aanleg van natuurvriendelijke oevers

Gemeente Bernheze:

- De klimaatbestendigheid van de bebouwde kom en het buitengebied
- Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) gekoppeld aan het project Aa dal Noord
- Samenwerking rondom grondposities om gezamenlijke opgave natte en droge ecologische verbindingzone (EVZ's) te realiseren uiterlijk 2027

Gemeente Land van Cuijk:

- De samenwerking Klimaatbestendig Land van Cuijk, met meer aandacht voor droogtebestrijding
- Het Gebiedsplan Raam (met vele integrale doelen)
- De dijkversterkingen op de trajecten Cuijk-Ravenstein en Boxmeer-Cuijk
- De Regionale Energiestrategie (RES) en de warmtetransitie
- KRW-opgaven en de aanleg van ecologische verbindingzones (EVZ)

Gemeente Maashorst:

- Ontwikkeling van het Geopark Peelhorst en Maasvallei (incl. wijstherstel om de watertekorten in de landbouw te verkleinen en de biodiversiteit te bevorderen)
- Droogtebestrijding rondom natuurgebied de Maashorst
- De klimaatadaptieve inrichting van de bebouwde kom en buitengebied

Genodigden sessie 2:

Gemeente Gemert:

- Realisatie van het natuurnetwerk en het vergroten van de biodiversiteit, middels een meer natuurlijke inrichting van de waterlopen: restopgaven beekherstel, natuurvriendelijke oevers en ecologische verbindingzones langs onder meer de Snelleloop en de Peelseloop
- Toekomstbestendig beheer- en onderhoud van de waterlopen
- Klimaatadaptieve inrichting van de kernen en het buitengebied, middels inzet op extra waterconservering door onder meer het stimuleren van bodemverbetering, afkoppelen en regenwater en aanleg van infiltratiegebieden. En ook wijstherstel en ruimte voor extra wateraanvoer waar nodig.
- Een vitaal platteland middels integrale en interbestuurlijke samenwerking, zoals Proeftuin Elsendorp.

Gemeente Helmond:

- Een klimaatrobuust centrum, ingericht op weersextremen, toenemende hitte en de effecten hiervan op droogte en waterkwaliteit. Dit doen we onder meer via samenwerking

op de Stads Aa, stimuleringsmaatregelen en de opgaven van woningbouw en werklocaties (bedrijventerreinen).

- Realisatie van het natuurnetwerk, waaronder het 't Gulden Land, de Groene Punt en de ecologische verbindingzones.
- Duurzaamheid en veilig, zoals in Brainport Smartdistrict, de renovatie van de sluisen, projecten rond de afvalwaterketen (waaronder ook aquathermie) en realisatie van toekomstbestendig beheer- en onderhoud van de waterlopen.

Gemeente Someren:

- Project 't Aa-dal Zuid (met als doel een klimaatbestendig beekdal)
- Samenwerking Doelmatig Waterbeheer Peelgemeenten en IGA-plus
- GGA Strabrechtse heide

Gemeente Asten:

- Samenwerking Doelmatig Waterbeheer Peelgemeenten en IGA-plus
- Projecten onderdeel van Aa-dal Zuid (waaronder de Beekerloop)
- GGA Vitale Peel en NOVI De Peel

Gemeente Deurne:

- Samenwerking Doelmatig Waterbeheer Peelgemeenten en IGA-plus
- GGA Vitale Peel, GGA De Bult, NOVI de Peel
- Peelkanalen en Peelvenen Leegveld

Gemeente Boekel:

- De klimaatadaptieve inrichting van de bebouwde kom en buitengebied
- Gezamenlijk klimaatprogramma
- De KRW- en EVZ-opgaven
- Droogteproblematiek
- Het Geopark Peelhorst en Maasvallei (wijstherstel)

Gemeente Laarbeek:

- Klimaatbestendigheden biodiversiteit
- 't Gulden Land (met daarin beekherstel, het herstellen van verdroogd natuurgebied en het inspelen op klimaatverandering).
- De Blauwe Poort (waarbij de Aa en de Boerdonkse Aa op sommige plekken opnieuw ingericht worden en er klimaatrobuuste maatregelen genomen worden)
- Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) voor Aa dal Noord
- Samenwerking rondom grondposities om gezamenlijke opgave natte en droge ecologische verbindingzone (EVZ's) te realiseren uiterlijk 2027

Gemeente Meierijstad

- Herstel van de Stads Aa
- Omnipark De Brug in Erp
- Het tegengaan van verdroging in de natuurgebieden
- Aanleg van Ecologische verbindingzones (EVZ's)
- Verduurzaming van het industriegebied De Dubbelen (project Grote Oogst)
- Samenwerking rondom grondposities om gezamenlijke opgave natte en droge ecologische verbindingzone (EVZ's) te realiseren uiterlijk 2027

Niet uitgenodigd voor sessie (slechts klein deel in Aa en Maas gebied):

Gemeente Vught:

- Gebiedsgerichte Aanpak
- Aanpak hoogwater 's-Hertogenbosch e.o.
- De hoeveelheid afvalwater die vanuit Vught richting de rioolwaterzuivering wordt aangeleverd.

Gemeente Geldrop:

- De ontwikkeling van de Natte Natuurparel Sang en Goorkens.
- Het inrichten van een klimaatrobust en stuurbaar watersysteem, zowel in de kern van Mierlo als in het buitengebied.
- Stimuleren van klimaatadaptieve maatregelen, zoals het afkoppelen van regenwater of vergroenen van daken.
- Toekomstbestendig beheer- en onderhoud van de waterlopen en verbeteren van de waterkwaliteit.

Gemeente Waalwijk:

- Gebiedsgerichte benadering Baardwijkse Overlaat inclusief de ecologische verbindingzone (EVZ) langs de Elshoutse Zeedijk

Bijlage 3. Bronnen

Bronnen (intern):

- WBP 2022-2027
- Brieven naar B&W gemeenten 2022

Bronnen (extern):

- <https://atosborne.nl/nieuws/samen-aan-de-slag-met-de-ruimtelijke-kwaliteit-in-wateropgaven/>
- Beschermen / wegen van waterbelangen (Bron <https://iplo.nl/thema/water/water-ruimte/beschermen-waterbelangen/>)
- <https://unievanwaterschappen.nl/themas/watertoets/>
- <https://www.hetwaterschapshuis.nl/22-waterschapsverordening-ten-opzichte-van-andere-instrumenten-huidig-en-nieuw:>

Onderzoeksrapport 'Bestuurlijke samenwerking met gemeenten m.b.t. realisatie water- en klimaatdoelen'

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie

Status
Definitief

Auteurs
Rekenkamercommissie

gecontroleerd door
Rekenkamercommissie

vrijgegeven door
Rekenkamercommissie

's-Hertogenbosch

Waterschap Aa en Maas
Pettelaarpark 70
5216 PP 's-Hertogenbosch
tel 073 615 66 66
fax 073 615 66 00

info@aaenmaas.nl
www.aaenmaas.nl

© waterschap Aa en Maas. Alle rechten voorbehouden