

# Waterschap Aa en Maas en gemeenten pakken het gebiedsproces samen op

De waterbeheerders van Nederland en Europa zijn druk bezig met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De waterbeheerders in het oostelijke deel van Noord-Brabant hebben er voor gekozen dit gezamenlijk op te pakken. De gemeenten, provincie, Rijkswaterstaat en het Waterschap Aa en Maas bepalen samen wat de wateropgave moet worden, welke maatregelen daarvoor worden ingezet en welke kosten daarbij horen. Daarbij bestaat de behoefte bij de partijen om dan gelijk alle waterthema's integraal te beschouwen. Voornamelijk omdat verschillende waterbeheerders taken en rollen hebben binnen één en hetzelfde watersysteem: ze zijn afhankelijk van elkaar. Verder leidt alleen een integrale en gezamenlijke aanpak tot een haalbaar maatregelenpakket dat optimaal is voor alle waterdoelstellingen en het 'maatschappelijk rendement'. Tenslotte biedt samenwerking de mogelijkheid gebruik te maken van en mee te liften met andere maatschappelijke thema's (economie, cultuurhistorie, wonen, werken, natuur, etc.), waardoor het maatschappelijk rendement verder vergroot.

De partijen realiseerden zich dat de KRW een resultaatverplichting per 2015 oplegt: niet de individuele inspanning, maar het gezamenlijke resultaat telt. Andere verplichtingen, zoals die voortkomen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water, maar ook de eigen wensen, hebben niet die zware verplichting en kennen tevens een andere fasering. Naast samenwerking is maatschappelijk draagvlak voor het te formuleren waterbeleid essentieel. Om tot dit draagvlak te kunnen komen, moet de discussie met burgers, belanghebbenden en betrokken partijen op het niveau van wensen en motieven worden georganiseerd. Dus niet alleen het voorgenomen beleid toelichten en uitleggen, maar in een vroegtijdig stadium en met interesse de burger uitnodigen mee te denken en actief te achterhalen, wat zij belangrijk vinden. Meer en meer wordt duidelijk dat maatschappelijk draagvlak zonder echte burgerparticipatie niet bestaat. Mede op voorspraak van de gemeentebassadeur water hebben de partijen gekozen voor de meest brede variant: een open planproces met intensieve betrokkenheid van waterbeheerders in het beheergebied, belanghebbenden en burgers én over alle waterthema's.

Het Waterschap Aa en Maas heeft de regierol opgepakt. Zo'n proces regisseren, waarbij een veelheid aan belangen om de hoek komt kijken, waar diverse partijen directe consequenties van afspraken aan de lijve ondervinden en waarbij de provincie, het Rijk en 'Brussel' over de schouder meekijken, is nieuw voor Aa en Maas en bovendien een omvangrijke klus. Het waterschap werkt daarom samen met bureaus (ORG-ID en Royal Haskoning) op het vlak van procesbegeleiding en voor ondersteuning bij de gebiedsgerichte uitwerking. De bedoeling is dat het waterschap er ook van leert om dit type complexe beleidsprocessen zelf te gaan organiseren en regisseren. Aa en Maas levert daarom wel de projectleiding.

## Het gebiedsproces

Het watersysteem kan worden beschouwd als een geheel, waarbij grond- en oppervlaktewater elkaar over en weer beïnvloeden en van waaruit de waterketen tapt en uiteindelijk ook weer op verschillende manieren op loost. Dat betekent dat watersysteem en -keten een gezamenlijke uitdaging vormen voor de waterbeheerders, die in een gebied actief zijn (zie afbeelding 1). Voor gemeenten geldt daarnaast hun verantwoordelijkheid op het gebied van het beheer van de openbare

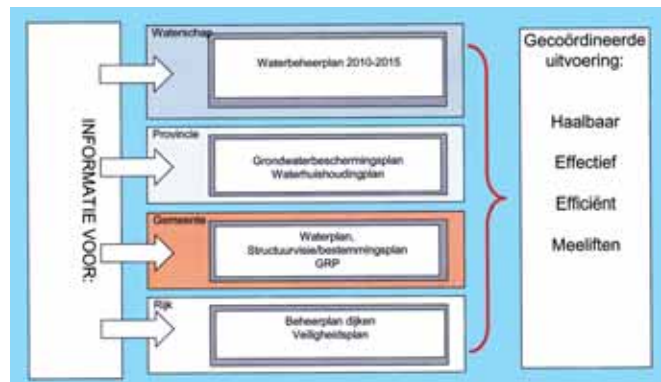
ruimte, de zorg voor de leefomgeving en de ruimtelijke ordening.

Een gebiedsproces heeft alleen kans van slagen als het integraal wordt aangepakt: er spelen complexe onderwerpen met een veelheid aan spelers. Om het systeem op orde te krijgen en te houden, is dus ook een gezamenlijke inspanning vereist. De waterbeheerders zijn hier gedefinieerd als gelijkwaardige partners in het gebiedsproces. Vervolgens is bepaald wie verder belangen hebben bij de verschillende waterthema's en wie invloed op de beleidsvorming en in een later stadium de beleidsuitvoering hebben. Deze zijn respectievelijk als belanghebbenden en als actoren gedefinieerd. Belanghebbenden hebben een direct belang bij de uitwerking van de waterthema's in de zin van voor- en nadelen, bijvoorbeeld agrariërs, drinkwaterbedrijf en sportvissers. Actoren hebben niet een direct eigen belang, maar hebben wel invloed op het succes van het proces, bijvoorbeeld de pers en milieuorganisaties. Beide groepen worden door middel van raadpleging betrokken bij het gebiedsproces, ten behoeve van kennis en inbreng van wensen en belangenbehartiging. Buiten deze georganiseerde burgers streven de partners

Afb. 1: Waterbeheerders in stedelijk en landelijk gebied.

Soort water	Stedelijk	Landelijk
Oppervlaktewater	Gemeente	Waterschap
	Waterschap	
Grondwater	Gemeente	Provincie
Regenwater	Gemeente	Waterschap
Veiligheid	Rijk	Rijk
Afvalwater	Gemeente	Waterschap
	Waterschap	

Afb. 2: De positie en rol van de uitkomsten van het gebiedsproces.





Aanleg van de ecologische verbindingzone Putwielen.

ook actief naar betrokkenheid van niet-georganiseerde burgers.

Overigens is het nadrukkelijk niet de bedoeling om de democratische rechten van burgers en bedrijven met het gebiedsproces te ondermijnen. De planvorming en de uitkomsten vinden hun weg in de reguliere en voor inspraak open staande planfiguren, zoals het waterbeheerplan, het stroomgebiedbeheerplan en het waterhuishoudingsplan (zie afbeelding 2). Wel bestaat de overtuiging dat door deze zorgvuldige voorbereiding binnen het gebiedsproces en de dialoog met de maatschappij een betere basis ontstaat voor een adequater waterbeheer en meer begrip bij bedrijven en burgers.

## Proces

Het beheergebied van Waterschap Aa en Maas telt zeven deelstroomgebieden en valt binnen de grenzen van 26 gemeenten. De deelstroomgebieden zijn om pragmatische redenen samengevoegd tot vier deelgebieden. Per deelgebied wordt het proces doorlopen met bijeenkomsten met de betrokken overheden op ambtelijk niveau, met zogeheten meedenkgroepen met belanghebbenden en actoren en met

stuurgroepen met de bestuurders van de betrokken waterbeheerders: wethouders en bestuurders waterschap. De bestuurders van provincie en Rijk worden in aparte bijeenkomsten betrokken.

Tussen maart en november 2007 zijn per deelgebied zes ambtelijke bijeenkomsten gehouden. De inhoudelijke inbreng van het waterschap wordt verzorgd door beleidsmedewerkers en medewerkers uit de districten voor de lokale gebiedskennis. Vanuit de gemeenten heeft de inbreng voornamelijk plaatsgevonden vanuit één watercontactpersoon (uit de hoek van water, riolering, milieu en/of RO).

Binnen de gebiedsgerichte stuurgroepen geldt een vergelijkbare invulling: een neutrale voorzitter leidt de vergadering, terwijl de belangen worden ingebracht door wethouders en waterschapsbestuurders.

De belangengroepen en actoren zijn bijvoorbeeld Brabant Water, ZLTO, Brabantse Milieufederatie, Vereniging Natuurmonumenten, Brabants Landschap, KvK, IVN, de viswaterbeheerders en de Zuid-Nederlandse hengelsportfederatie. Deze partijen zijn op twee niveaus geraadpleegd. Ten eerste in 'meedenkgroepen' per deelgebied voor de lokale kennisinbreng om tot optimale resultaten te komen. Deze zijn in 2007

tweemaal bijeen geweest. In de bestuurlijke klankbordgroep is met name gesproken over de belangen van de belangengroepen. Actoren en (ongeorganiseerde) burgers worden apart geïnformeerd via nieuwsbrieven en een internetpagina. Binnen het afstemmingsteam bespreken afvaardigingen van de partijen de voortgang, noodzaak tot bijsturing en dergelijke zaken. De auteurs treden op als overall regisseur(s) van het proces.

Deze intensieve vorm van samenwerking vraagt duidelijkheid en lef (anderen kijken mee over de schouder) en dat leidt ook tot risico's. Belangrijk is daarom het gezamenlijke belang te onderschrijven en gezamenlijke doelen te formuleren. Gegeven de complexe vraagstukken en de nieuwe vorm van samenwerking is daarom gekozen voor een projectstructuur met veel sturingsmogelijkheden en ijkpunten. Inhoud en proces zijn expliciet losgekoppeld. Het waterschap treedt op als regisseur van het gebiedsproces en moet daarvoor een onafhankelijke en betrouwbare rol kunnen spelen. Maar tevens heeft het waterschap als één van de belangrijke waterbeheerders ook een eigen wensenlijstje. Beide rollen zijn daarom in personen én in de aansturing expliciet gescheiden. Daarnaast speelt de gemeentembassadeur water een belangrijke rol binnen het gebiedsproces. Enerzijds als katalysator van het besef dat het thema water voor de gemeenten een steeds belangrijker aandachtsveld wordt. Anderzijds treedt de waterambassadeur op als effectief intermediair tussen waterschap, Rijkswaterstaat, provincie en gemeenten. De functie van gemeentembassadeur is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat in het leven geroepen om gemeenten te stimuleren een bijdrage te leveren aan de stedelijke wateropgaven voor zowel WB21 als KRW.

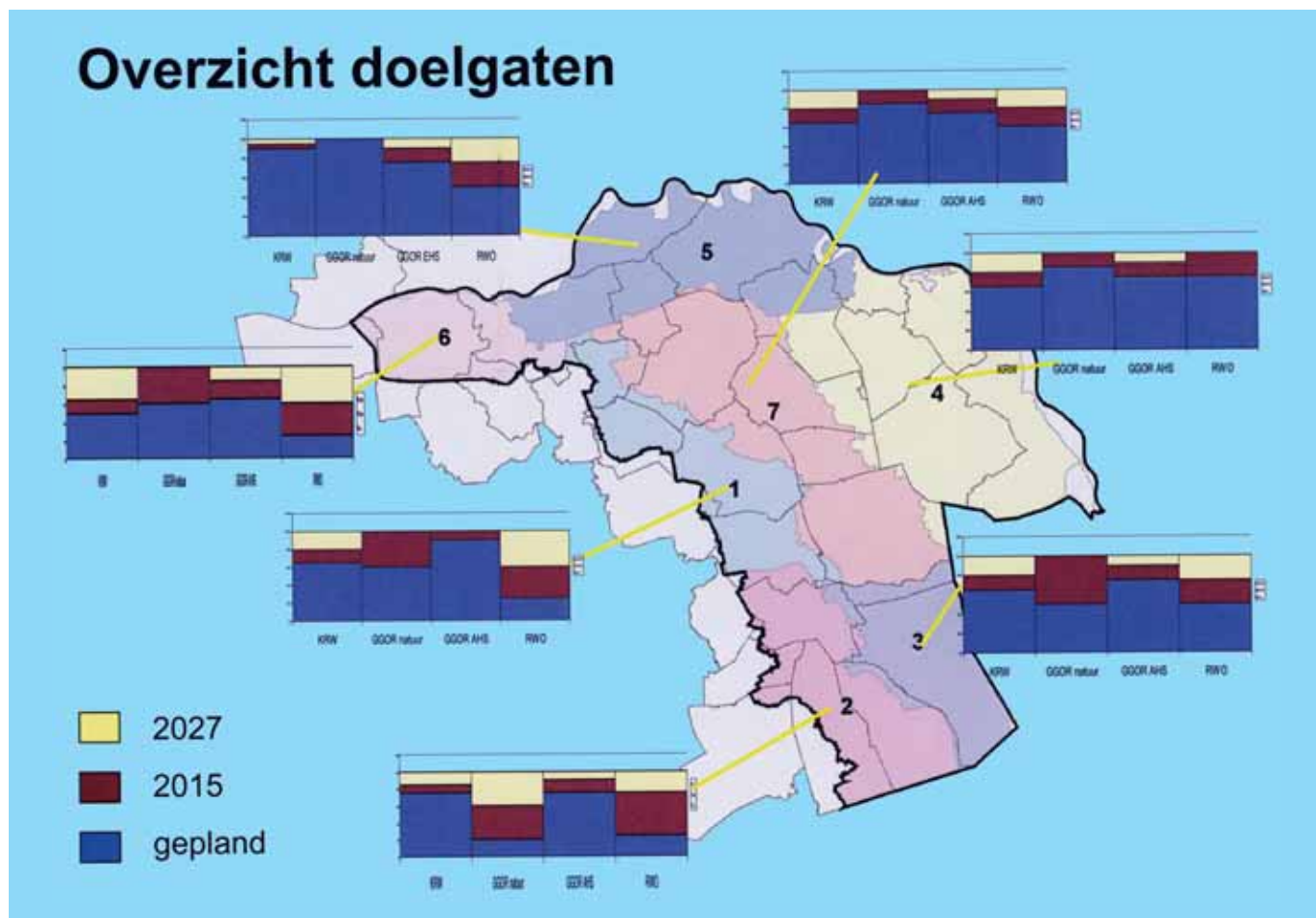
## Aanpak

De partijen hebben vooraf besloten in het proces alle thema's op het gebied van water (kwaliteit en kwantiteit oppervlaktewater en grondwater, de afvalwaterketen en het grondwaterregime) mee te nemen. Vanwege de onderlinge samenhang en vanuit de behoefte niet iedere keer weer allerlei processen door te moeten lopen op deelaspecten. Maar ontwikkelingen binnen de verschillende thema's ten aanzien van detaillering, kennis en fasering liepen niet parallel. Daarop is besloten tot een inhaalslag. De filosofie van KRW is uitgerold over de andere waterthema's: het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR), regionale en stedelijke wateropgaven (RWO en SWO) en de afvalwaterketen. Per thema en waterlichaam met toestroomgebied is in de bijeenkomsten op het niveau van de deelstroomgebieden de situatie anno 2000 (gedefinieerd als huidige of actuele situatie) bepaald, zijn wensen geformuleerd en is gekeken welke maatregelen mogelijk zijn. Het totaal van de realistische maatregelen is het 'maximaal doel' genoemd, naar analogie van het 'maximaal ecologisch potentieel' voor sterk veranderde waterlichamen uit de KRW. Vervolgens is gezamenlijk beoordeeld of de maatregelen daadwerkelijk realistisch en wenselijk zijn en zijn doelen vastgesteld.

Afb. 3: Bepaling van de opgave per thema.



# Overzicht doelgaten



Afb. 4: Overzicht van op te lossen problemen (donkerrood en geel gekleurd) voor de verschillende waterthema's per deelstroomgebied. Van links naar rechts KRW, GGOR-natuur, GGOR-agrarisch en de regionale wateropgaven. De stedelijke wateropgave en de afvalwaterketen zijn niet opgenomen.

De volgende stap was het in kaart brengen van het bestaande beleid met voorgenomen maatregelen en het verschil bepalen tussen het doel en het resultaat van deze inspanning. Dit verschil is het beleidstekort en dat is voor ieder thema het 'doelgat' genoemd (zie afbeelding 3). Om het verschil te dichten is een pakket aanvullende maatregelen opgesteld.

Het pakket aanvullende maatregelen is beoordeeld op effectiviteit. Ook zijn met behulp van kengetallen de kosten bepaald. Vervolgens is in een laatste prioriteringslag de wenselijkheid van de geselecteerde maatregelen door de gemeenten afgewogen. Hierbij zijn vooral ook planologische criteria gehanteerd: Wat wil de gemeente met het gebied? Welke ruimtelijke ontwikkelingen zijn te voorzien en hoe passen de maatregelen daarbinnen? Wat door de partners als sterk is ervaren, is dat vanuit een totaal kaart met kansen en knelpunten in een gebied is gekeken naar mogelijke maatregelen, onafhankelijk van wie deze maatregel zou moeten treffen (niet denken vanuit de koker van de eigen organisatie).

## Resultaten

Voor alle thema's en in alle deelstroomgebieden bleken ook na uitvoering van de huidige voorgenomen maatregelen nog waterproblemen te bestaan en zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Afbeelding 4 geeft een overzicht van de

problemen binnen het beheergebied van het Waterschap Aa en Maas. Uit de figuur blijken deze voor de deelgebieden per waterthema onderling sterk te verschillen. Waterkwaliteitsproblemen (KRW) spelen vooral in het zuidelijke deel van het beheersgebied, terwijl wateroverlast (RWO bijvoorbeeld) vooral in het westelijke deel speelt. Het noordwesten kent ook een grote opgave om verdroging en vernatting van natuur te bestrijden.

Het geselecteerde aanvullende maatregelenpakket is vrijwel geheel in staat de problemen op te lossen. Wel speelt daarbij nog een aantal onzekerheden, maar door de

bank genomen vinden de partners binnen het gebiedsproces dat ze in korte tijd een redelijk beeld hebben gecreëerd van de opgaven, de maatregelen en de daarbij behorende kosten. Tijdens de bijeenkomsten bleek ook iedere keer weer de voordelen van de integrale benadering. Zo bleek door het samenvoegen van kaarten van het deelgebied Oeffeltse Raam dat op vrijwel dezelfde locatie zowel een probleem met verdroging bestond als een mogelijkheid voor waterberging. Traditioneel zouden beide knelpunten apart worden beschouwd. Nu kon gekozen worden voor een integrale oplossing.

Eerste indicatie van de kosten (in miljoenen euro) van de maatregelen voor vulling van de doelgaten per deelstroomgebied.

deelstroomgebied	lengte (km)	investering (exclusief rente)	grondverwerking	exploitatie per jaar	totale kosten per jaar (inclusief rente)
Aa en Goorloop ten noorden van Helmond Wetering, Leigraaf, Snelle en Peelse Loop	105	87	23,2	1,7	6,3
Aa en Goorloop ten zuiden van Helmond	97	121	24,2	3,3	10,4
Bakelse en Astense Aa	135	105	16,6	3,4	17,6
Koningsvliet en Dieze	42	64	11,4	1,1	4,0
Hertogwetering	74	73	14,6	2,6	12,4
Raam	88	85	43,2	3,2	9,9
	159	129	35,0	3,2	13,7
<b>totaal</b>	<b>699</b>	<b>664</b>	<b>168</b>	<b>18,4</b>	<b>74,2</b>





*Aanleg ecologische verbindingzone Oeffeltse Raam.*

In totaal zijn 79 typen maatregelen beschreven, verdeeld over 1.100 concrete maatregelen. De kosten ervan per deelstroomgebied zijn opgenomen in de tabel. Deze kosten zijn de totale kosten voor alle waterbeheerders samen en nog niet gecorrigeerd voor subsidies, meeliften, indirecte kosten voor doelgroepen en dergelijke. Voor de toedeling van kosten is een verrekeningsmodel ontwikkeld dat de maatschappelijke kosten minimaliseert, ongeacht de verantwoordelijke overheid. Dit model dient als een verdeelsleutel voor de kosten op basis van het maatschappelijk rendement. Hieruit kan blijken dat het treffen van maatregelen op het terrein van een andere waterbeheerder tot lagere kosten leiden dan die in het eigen gebied of dat ondersteuning van een andere beheerder meer effect heeft voor het watersysteem dan eigen investeringen. Op basis van deze uitkomsten is bestuurlijk een standpunt ingenomen en de voorkeursvariant opgeleverd, met een kostenverdeling over de individuele partijen binnen het gebiedsproces.

Tijdens het proces bleken de procesdoelen wel erg ambitieus, maar uiteindelijk haalbaar. Een grote wissel is getrokken op de betrokkenen, die met grote intensiteit en in korte snelle slagen veel informatie moesten genereren, verwerken en interpreteren. Daarbij moest door de specialisten vaak ook over persoonlijke maatstaven ten aanzien van detailniveau en nauwkeurigheid worden heengestapt.

### Beschouwing tot nu toe

Het gebiedsproces heeft voor gemeenten en waterschap een aantal significante voordelen opgeleverd. De maatregelentabellen waren ondanks de ambitieuze aanpak tijdig gereed. Tegelijkertijd is een stevige inhoudelijke inhaalslag binnen de thema's gemaakt, met meer nadruk op bepaalde zaken, concretere producten en heldere samenhangende keuzes. De KRW-methodiek van actuele situatie en doelen is toegepast op alle thema's, hetgeen de duidelijkheid ten goede is gekomen. De plannen vanuit de Reconstructiewet bleken tevens een goed startpunt met positieve effecten op KRW-doelen en de regionale wateropgave. Tevens is een aantal knelpunten helder geworden. Zo is veel extra energie nodig voor een goede analyse en adequate bestuurlijke afspraken over hemelwater, vragen de klimaatontwikkelingen nog nieuwe en scherpere analyses en is eens te meer duidelijk dat de extra grondbehoefte voor beekherstel en ecologische verbindingzones aanzienlijk is.

De 26 gemeenten in het beheersgebied doen actief mee op ambtelijk én bestuurlijk niveau. Voor enkele grensgemeenten geldt een wat kleinere inzet, omdat hun belang meer ligt in het beheersgebied van buurwaterschappen (vooral Waterschap de Dommel). De rol van de provincie is klein. Dit is zo afgesproken. Ook de rol van Rijkswaterstaat is minimaal. Het gebiedsproces geeft voor het Waterschap Aa en Maas een positieve schwing aan de ontwikkeling van de eigen

organisatie. Door de gekozen aanpak wordt Aa en Maas op een positieve en natuurlijke manier 'gedwongen' om kennis over alle waterthema's op te doen. Door de actieve rol ten aanzien van het uitdragen van waterthema's is er ook een heel direct (spannend, maar veelal opbouwend) podium, klankbord, toets- en testmoment om uit te vinden of de kennis inderdaad voldoende in huis is en op de goede manier uitgedragen wordt. Door het open proces zijn de onderlinge afstanden kleiner geworden, is er meer vertrouwen over en weer en is de drempel om met elkaar zaken op te pakken verlaagd. Hierdoor wordt kennis van elkaar beter benut en zijn de resultaten beter, slimmer en goedkoper. Ook de bestuurlijke bijeenkomsten hebben geleid tot evidente voordelen. Zo is er bestuurlijke overeenstemming ontstaan, waardoor het ambtelijk proces gericht kon doorgaan en is water op de bestuurlijke agenda geplaatst. Bijkomend voordeel is dat wethouders kennis van problematiek hebben opgedaan, nodig voor draagvlak in gemeenteraad en de uitleg naar de burger (dual stelsel, kritische samenleving). Gemeenten zijn daardoor ook bestuurlijk meer in een gelijkwaardige positie gekomen ten opzichte van waterschap en provincie.

Het gebiedsproces draagt bovendien bij aan het verkleinen van de afstand tussen partijen in het veld. Door samenwerking ontstaat begrip en kennisvergroting. Ook is wederzijds begrip ontstaan door het regulier bijpraten, de helderheid in rollen, de betere ambtelijke voorbereiding en de (beginnende) ruimte die er komt voor het aan de orde stellen van het proces (in plaats van alleen de inhoud).

Voor het waterschap intern zijn beleidsvragen ten aanzien van de waterthema's veel scherper geduid en is meer besef ontstaan over de vraag waarom ze de dingen doet en welke eisen er aan zijn verbonden. Dit geldt ook voor de gemeenten, waarbij ook de verbinding tussen de wateropgaven en ruimtelijke kansen/mogelijkheden en verbetering leefomgevingkwaliteit sterker is geworden.

Dé conclusie is dat de open en kwetsbare, maar vooral ook ambitieuze aanpak van alle partijen vruchten afwerpt. In korte tijd is een enorme hoeveelheid informatie beschikbaar gekomen en alle partijen hebben elkaar (beter) leren kennen. Of dat straks bij de realisatie van de concrete projecten helpt, is een vraag waarop het antwoord nog in de toekomst ligt besloten. Wel zijn de partijen op dit moment in gesprek hoe de goede resultaten op een aansprekende manier kunnen worden bezegeld, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant of een bestuursakkoord.

**Hans Berkhuisen (ORG-ID)**  
**Misha Mouwen (Waterschap Aa en Maas)**  
**Francis van Zandbrink**  
*(gemeenteambassadeur water Brabant-Oost)*