

CASE STUDY

OVERDRACHT ONDERHOUDSTAAK VAN GEMEENTEN NAAR WATERSCHAP

terugblik na drie jaar

Janneke Eerens-Kostense*

■ Met een positief gevoel schrijven we de laatste woorden van de evaluatie stedelijk water. Drie jaar geleden vond de overdracht van het onderhoud van het oppervlaktewater in de stedelijk gebieden van de gemeenten naar Waterschap Zuiderzeeland plaats. We concluderen nu met elkaar dat het werk het waterschap eigen is geworden en dat gemeenten en waterschap elkaar goed weten te vinden. Een unieke situatie, waarin deze stedelijk watertaak van zeven gemeenten in één keer is overgedragen naar het waterschap en er binnen 3 jaar een stabiele uitvoeringssituatie is ontstaan.

Hoe begon het?

De eerste stukken over het stedelijk water dateren uit 2003, maar het is lang wachten op een passende kostentoedeling. Er is destijds wel al een zeer gedetailleerde notitie opgesteld over hoe het waterschap het stedelijk water van de gemeenten zou overnemen. Deze wordt eenzijdig opgesteld en wordt dan ook niet gedragen door de gemeenten. Niet zo gek, als je bedenkt dat water onderdeel is van de ruimtelijke inrichting binnen een gemeente en dit in de notitie niet zo behandeld wordt. Hierdoor is er de jaren daarna weinig beweging in de samenwerking. Wel worden er vanaf 2006 gezamenlijke baggerwerkzaamheden uitgevoerd. Deze vormen voor gemeenten en waterschap een belangrijke basis voor het leren 'samenwerken'. De medewerkers die bij de baggerprojecten betrokken waren hebben gezorgd voor een belangrijke vertrouwensbasis tussen de twee partijen.

Op nationaal niveau is er ondertussen beweging op het vlak van stedelijk waterbeheer. De komst van het Nationaal Bestuursakkoord Water in 2003 stimuleert het opstellen van stedelijke waterplannen en de Wet Gemeentelijke Watertaken (2008) geeft die het verbrede GRP een impuls.

De inwerkingtreding van de Waterwet eind 2009 en de nieuwe kostentoedeling zorgen voor een impuls om structureel afspraken te maken tussen waterschap en gemeenten. Hierin wordt het waterschap als regionaal waterbeheerder gezien, dus ook van het water in de stedelijk gebieden. In juni 2009 wordt een Regionale

Bestuursovereenkomst Stedelijk Water Flevoland ondertekend door de zes Flevolandse gemeenten, de gemeente Lemsterland (nu Friese Meren) en Waterschap Zuiderzeeland. Met het sluiten van deze overeenkomst worden de taak- en kostenverdeling op hoofdlijnen uniform voor alle gemeenten bepaald. Dit haalt de angst weg voor verschillen tussen de afspraken van het waterschap met afzonderlijke gemeenten. Met elke gemeente kunnen nu overeenkomsten worden gesloten over de uitwerking van de taak- en kostenverdeling, het opstellen van een beheer- en onderhoudsplan en het maken van afspraken over het wegwerken van achterstallig onderhoud.

Zes overeenkomsten in anderhalf jaar (juni 2009 – december 2010)

Binnen het waterschap worden eigen medewerkers binnen een projectstructuur verbonden aan het dossier stedelijk water. Voor de gemeentelijke collega's is dit een duidelijke vooruitgang na de jaren dat zij met, door het waterschap ingehuurd, adviseurs om tafel hebben gezeten. Het gevoel 'die zijn straks weg, wat heb ik aan de gemaakte afspraken' is hiermee weggenomen. Bij het uitwerken van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is als leidraad de rolverdeling tussen waterschap en gemeenten gekozen: het waterschap als waterbeheerder en de gemeente als ruimtelijk ordenaar. Door elkaar te (h)erkennen in deze rollen en de belangen die daarbij horen, ontstaat er een

* Ir./MsC. **Janneke Eerens-Kostense**, Beleidsadviseur Water En Ruimte Waterschap Zuiderzeeland, www.zuiderzeeland.nl

logische verdeling van verantwoordelijkheden. Daarbij wordt de denklijn van de ‘meerkostenbenadering’, zoals vastgelegd in een door de UvW, IPO en VNG vastgestelde Richtlijn vaarwegbeheer, gevolgd. Een voorbeeld hiervan is de verdeling van verantwoordelijkheden voor oeverconstructies. Is de constructie duidelijk voor het in stand houden van de oever – veelal zijn dit de lichte houten beschoeiingen – dan ligt de verantwoordelijkheid bij het waterschap. Gaat het om constructies speciaal aangelegd om een meer stads karakter te geven aan de watergang, zoals damwanden, kades en grondkeringen, dan komen deze voor verantwoordelijkheid van de gemeente. Een ander voorbeeld is dat de beheerder van de gemeente het gazonbeheer van de oever in het bestek opneemt, terwijl het rietbeheer langs de oever in het bestek van het waterschap staat. Een goede afstemming over de grensvlakken in de bestekken en planning van de uitvoering van het onderhoud krijgt in de praktijk continu aandacht. Naast de verdeling van verantwoordelijkheden ligt er bij het sluiten van de overeenkomsten de uitdaging om heldere afspraken te maken over het achterstallig onderhoud aan watergangen, constructies en kunstwerken. De basis voor het maken van die afspraken begint met het gezamenlijk bepalen van de definitie van achterstallig onderhoud. Deze definitie luidt: ‘het niet tijdig uitvoeren van onderhoud of vervangingswerkzaamheden, waardoor een waterstaatswerk niet aan de functionele eisen voldoet of niet tot het einde van de normale levensduur kan blijven functioneren’. Hiermee wordt het beeld dat het waterschap ‘gouden stuwen’ eist bij de overname weggenomen. Met deze definitie wordt uitgegaan van een normale onderhoudscyclus waarin een gemeente het nodige onderhoud uitvoert op gezette tijden. Door het relatief jonge bestaan van de provincie Flevoland, kan het voorkomen dat een onevenredig deel van de objecten voor het eerst aan het eind van hun levensduur is. Dat zou betekenen dat het waterschap op korte termijn meer kosten voor vervanging moet maken dan redelijkerwijs verwacht mag worden. Daarom is bij de inventarisatie naar de staat van onderhoud gekeken of er een redelijke normale verdeling van de verschillende levensduren bestond en dat bleek het geval.

Aan een extern bureau is gezamenlijk opdracht

gegeven voor een inventarisatie naar de staat van onderhoud. Als startpunt zijn medewerkers van de gemeenten en het waterschap samen met dit bureau het veld in gegaan om gelijke beoordelingen van een situatie te krijgen. Op basis van deze inventarisatie is afgesproken dat de gemeenten het achterstallig onderhoud in de periode 2011-2015 wegwerken. Tijdens een recente evaluatie blijkt dat er geen discussie is over het achterstallig onderhoud, sterker nog, dat vrijwel al het achterstallig onderhoud is weggewerkt.

Aanpassing Keur en Legger

Van oudsher is het waterschap in Flevoland voornamelijk gericht op het landelijk gebied. De instrumenten Keur en Legger zijn dan ook ingericht met deze focus. Door het werken in het stedelijk gebied wordt al snel duidelijk dat de Keur minder goed toepasbaar is op activiteiten in het stedelijk gebied. Tegelijkertijd wordt er landelijk vanuit de Unie van Waterschappen ingezet op meer deregulering en efficiency. Hoofdstuk 6 van de Waterwet heeft als uitgangspunt ‘streven naar meer algemene regels’. Daarom heeft het waterschap, na het sluiten van de overeenkomsten met de gemeenten en de eerste ervaringen in het stedelijk gebied, de Keur uitgebreid met een paragraaf die van toepassing is op het stedelijk gebied. De strategie is: *‘loslaten waar mogelijk en goed regelen waar nodig’*.

Daarbij is de ambitie om alleen voorschriften op te nemen die nodig zijn ter bescherming van het watersysteem, die uitlegbaar zijn, waar actief toezicht op kan worden gehouden en die te handhaven zijn. Er is gekozen voor een risicogestuurd aanpak – gericht op het vermijden of verminderen van risicosituaties. Enerzijds risico’s voor het watersysteem (o.a. afname berging, versnippering in het systeem, belemmering wateraan- of afvoer, afname ecologische kwaliteit) en anderzijds risico’s die effect hebben op het efficiënt uitvoeren van het beheer en onderhoud (belemmering van de bereikbaarheid en uitvoerbaarheid, afname levensduur oeverconstructies en talud). Dit heeft o.a. geresulteerd in een smallere keurzone in het stedelijk gebied en een verandering in het regime naast de keurzone van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Daarnaast zijn er in lijn met het landelijke ‘Keurkwartet’* twee algemene regels ingesteld.

Ook bevatte de legger nog geen watergangen in het stedelijk gebied. Deze watergangen zijn nu wel met profiel en ligging opgenomen en er zijn onderhoudsplichtigen voor de natte bak, de oeverconstructie en het talud opgenomen. Daarnaast is, in lijn met de keuruitbreiding, de keurzone in de legger opgenomen. Wat we veel zien in Flevoland zijn huizen aan of nabij het water. Vaak zijn huiseigenaren ook eigenaar van het talud (hun eigen tuin), de beschoeiing en in sommige gevallen zelfs van een stuk water. In de legger zijn conform deze eigendommen de onderhoudsplichtigen vastgelegd. Het uitgangspunt is dat een eigenaar zelf onderhoudsplichtig is voor zijn eigendom. In die gevallen waar de kadastrale grens op een beschoeiing ligt hebben we achterliggende koopaktes bij het kadaster opgevraagd om na te gaan of en wat er vermeld staat over de onderhoudsplicht. In juni 2013 is de uitbreiding van de Keur en Legger definitief vastgesteld en inmiddels zijn de eerste meldingen en vergunningaanvragen op basis hiervan behandeld. Het is nog wel wennen voor het waterschap om ‘los te laten waar mogelijk en goed te regelen waar nodig’, want we staan activiteiten toe die we van oudsher niet gewend zijn om te staan.

Contact met inwoners

Omdat de wijziging van de regelgeving directe invloed heeft op de mensen die aan het water wonen is er in 2013 een intensieve voorlichtingscampagne ‘Wonen Aan Water’ gestart. Een aparte subsite www.wonenaanwater.zuiderzeeland.nl werd gelanceerd. Daarop worden de nieuwe regelgeving en procedures toegelicht. Een les voor ons is: gebruik niet teveel waterschapsterminologie maar zorg dat er in begrijpelijke taal informatie staat over het waterbeheer. Alle bewoners aan het water hebben een brief met folder ontvangen en daarnaast een uitnodiging om voor meer informatie één van de voorlichtingsavonden te bezoeken. Daar worden de afspraken met de gemeenten en de nieuwe regelgeving toegelicht. Tegelijkertijd geven de bewoners ons relevante onderhoudsinformatie omdat zij het gebied goed kennen. Een gemiste kans is dat we de campagne alleen hebben gericht op bewoners en niet op (recreatie) ondernemers aan het water.

En vervolgens?

Tot 2015 werken de gemeenten het achterstallig onderhoud weg. Daarna begint voor het waterschap het reguliere onderhoud (baggeren, onderhoud beschoeiing en kunstwerken). Met de baggerwerkzaamheden hebben we de afgelopen jaren ervaring opgedaan in de stedelijke gebieden. Het beschoeiingonderhoud en dan met name het onderhoud waar we particuliere terreinen raken is nieuw voor ons. Daarbij ligt er de opdracht om samen met de gemeenten de bewoners vroegtijdig te informeren over onze werkzaamheden, daarover afspraken te maken en daarnaast de bewoners te wijzen op hun eigen onderhoudsplicht. Het waterschap wil hierbij ook een faciliterende rol spelen door bewoners te adviseren en te ondersteunen bij het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden. Daarbij valt te denken aan het, tegen vergoeding, meenemen van beschoeiingonderhoud voor bewoners. Met de gemeenten en het waterschap hebben we in de afgelopen jaren de taak- en kostenverdeling voor het onderhoud werkbaar georganiseerd. In praktijk weten we elkaar goed te vinden en is het leuk om ervaringen met elkaar uit te wisselen en samen te werken. Nu willen we ons samen richten op de langere termijn van het stedelijk waterbeheer.

Thema's waar we de komende jaren mee aan de slag gaan zijn: nog beter bij elkaar brengen van de ruimtelijke claims vanuit de ruimtelijke ordening en goed waterbeheer, meer zicht op de samenhang tussen het watersysteem en de waterketen, gevolgen van klimaatverandering, duurzaamheid en of en hoe we assetmanagement inzetten bij onderhoudskeuzes in het stedelijk gebied.

Genoeg werk om over een aantal jaren weer eens op terug te blikken. ■