

Lokale gebiedskennis cruciaal voor duurzaam stedelijk waterbeheer

De transitie van traditioneel stedelijk waterbeheer naar duurzaam stedelijk waterbeheer leidt tot nieuwe rollen voor alle betrokkenen. Hoewel stedelijk waterbeheer een steeds belangrijkere plaats inneemt in het waterbeleid, is op landelijke schaal niet eerder onderzoek verricht naar de perceptie van de deskundige op het waterbeheer in de stad. De afgenomen enquête geeft een beeld van de bereidheid om andere rollen aan te nemen en de benodigde vaardigheden van de betrokkenen om deze rollen in te vullen. Hierbij gaat het zowel om kennis en ervaring als om de capaciteit om samen te werken in processen die nodig zijn bij het realiseren van duurzaam stedelijk waterbeheer.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft met het Nationaal Waterplan een nieuwe impuls aan het waterbeleid. Deze impuls is nodig, omdat Nederland moet anticiperen op de gevolgen van een verandering van het klimaat en meer samenhang moet aanbrengen binnen het waterbeleid. In het Nationaal Waterplan ligt de nadruk op een meer integrale en duurzame aanpak. Dit past binnen de algemene beleidstransitie in het waterbeheer^{1,2)}, die zich beweegt van een technische aanpak naar een meer integrale aanpak waarbinnen het stedelijk watersysteem en de waterketen in samenhang worden beschouwd en een belangrijke relatie bestaat met ruimtelijke ordening en inrichting³⁾.

De nieuwe aanpak in het stedelijke waterbeheer vraagt een andere rol voor de betrokken partijen. In plaats van het op een kosteneffectieve manier uitvoeren van de taken moeten zij gaan meespelen in het proces van stedelijke dynamiek van vele belanghebbenden met verschillende visies op duurzaam stedelijk waterbeheer. Bijvoorbeeld bij de gebiedsprocessen rondom het uitwerken van doelen voor de KRW hebben partijen de afgelopen jaren intensief samengewerkt. Voor deze werkwijze is de bereidheid nodig tot samenwerken bij alle partijen in het stedelijk waterbeheer, een positief beeld van de mogelijkheden die verandering biedt voor de eigen organisatie én het bezit van vaardigheden als procesmanagement, onderhandelingscapaciteiten en bekendheid met experimenteren, leren en evalueren. Deze drie aspecten bepalen samen de bereidheid tot transitie in het stedelijk waterbeheer³⁾.

Dit potentieel is cruciaal voor de daadwerkelijke implementatie van het waterbeleid in het stedelijk gebied, maar is niet eerder in Nederland onderzocht. In Australië vond een dergelijk onderzoek wel plaats. Daar heeft het geleid tot aanpassingen in het stedelijke waterbeleid^{4),5)}. Een belangrijke conclusie van dat onderzoek is dat bij de ontwikkeling van een duurzame stedelijke waterhuishouding naar het fysieke én sociaal-economische systeem in samenhang moet worden

gekeken, willen succesvolle veranderingen plaatsvinden. Aandacht voor één van beide aspecten werkt niet⁶⁾.

Voor een effectieve doorwerking van nationaal stedelijk waterbeleid naar de praktijk is het van belang om inzicht te hebben in de perceptie van stedelijk waterbeheerders over veranderingen in het stedelijk waterbeheer. Daarom is vorig jaar september een enquête afgenomen bij stedelijke waterbeheerders⁷⁾. Die moest inzicht bieden in veranderingen in het stedelijk waterbeheer in de afgelopen jaren, de bereidheid tot verandering in de toekomst, de behoefte aan sturing door de nationale overheid en het belang van factoren die een rol kunnen spelen bij de verandering naar duurzaam stedelijk waterbeheer.

De enquête vormt een onderdeel van een promotieonderzoek naar stedelijk waterbeheer dat zich richt op denkbare en realistische nieuwe concepten voor de stedelijke waterinrichting binnen de context van de ruimtelijke ordening en de behoeften van de bewoners. De landelijke enquête stedelijk water valt binnen dit laatste onderdeel. Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft en het National Urban Water Governance Program van de Monash University in Melbourne begeleidten de opzet, toetsing en verspreiding van de enquête. STOWA en VNG verzonden de uitnodiging tot invullen.

Resultaten

In totaal 89 deskundigen op het gebied van stedelijk waterbeheer vulden de enquête in. Ze zijn voornamelijk werkzaam bij gemeenten (52 procent) en waterschappen (29 procent). De overige respondenten zijn verbonden aan een adviesbureau of brancheorganisatie. Een meerderheid van de respondenten heeft meer dan tien jaar ervaring in de sector. De respondenten hebben veelal een technische of natuurwetenschappelijke opleiding in het hoger onderwijs gevolgd (90 procent) en zijn voornamelijk werkzaam als projectleider, (senior) adviseur of beleidsmedewerker.

Met statistische analyses is getoetst of verschillen in de uitkomsten te herleiden zijn naar respondentkenmerken zoals type organisatie, opleiding, aantal jaar ervaring en of betrokkenheid bij innovatieve projecten. Een aantal uitkomsten wordt inderdaad beïnvloed door deze respondentkenmerken. Bij de bespreking van de resultaten worden bepaalde respondentgroepen soms specifiek genoemd. De resultaten worden beschouwd als een mening van een aantal beleids-experts in het stedelijk waterbeheer die zich in de dagelijkse praktijk bezighoudt met de implementatie van de NBW en/of KRW en niet als representatief voor de mening van de stedelijk waterbeheerder in algemene zin.

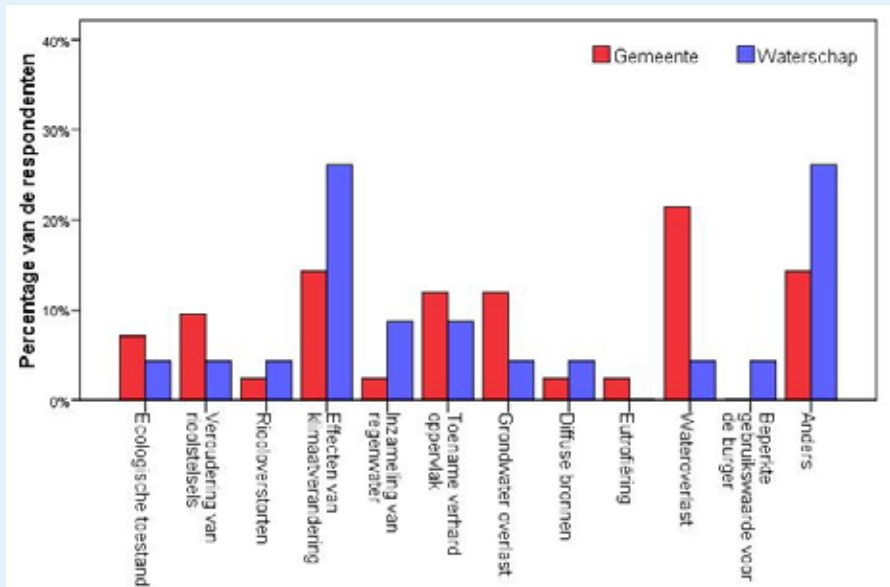
Veranderingen in het stedelijk waterbeheer

De respondenten werd gevraagd welke taken de afgelopen jaren het meest zijn toegenomen in het stedelijk waterbeheer. Bij de gemeenten staan de stedelijk waterplannen op de eerste plaats, gevolgd door ruimtelijke ordening en waterkwaliteitsbeheer. Respondenten die bij waterschappen werken, noemen het waterkwaliteitsbeheer als eerste. Ecologisch beheer en het maken van stroomgebiedsplannen volgen op enige afstand.

Aan de respondenten werd gevraagd hoe men denkt over het belang van nieuwe functies in het stedelijk waterbeheer. Hierbij gaat het om het koppelen van water aan gebiedsontwikkeling, het bijdragen aan de levenskwaliteit van de stad en het ondersteunen van de ecologie. Het koppelen

Tabel 1. Taken die de afgelopen jaren het meest in omvang zijn toegenomen bij de organisaties waar de respondenten werkzaam zijn.

respondenten van waterschappen	respondenten van gemeenten
1. waterkwaliteitsbeheer	stedelijke waterplannen
2. het opstellen van stroomgebiedsplannen	ruimtelijke ordening
3. ecologisch beheer	waterkwaliteitsbeheer



Afb. 1: Meest urgente probleem in het waterbeheer.

van waterbeheer en stedelijke vernieuwing kwam hierbij als belangrijkste nieuwe functie uit de bus. Tussen de antwoorden van respondenten die werkzaam zijn voor een gemeente of waterschap, werden geen significante verschillen gevonden. Beiden hechten een groot belang aan de integratie van waterbeheer en stedelijke vernieuwing.

De effecten van de opwarming van de aarde en de toenemende kans op wateroverlast worden als meest urgente probleem genoemd (respectievelijk 18 en 16 procent) (zie afbeelding 1). Wordt rekening gehouden met de organisatie waar de respondenten

werkzaam zijn, dan ontstaat onderscheid tussen gemeente en waterschap. Waterschappen kennen ten opzichte van gemeenten de effecten van klimaatverandering circa twee keer zo vaak het stempel 'meest urgente probleem' toe (26 procent). Ook wordt het geringe bewustzijn bij de burger door hen als probleem genoemd (13 procent). Dit probleem stond niet op de oorspronkelijke lijst en werd door de respondenten zelf aangedragen. Andersom zien gemeenten wateroverlast circa vijf keer zo vaak als 'meest urgente probleem'. Hoewel verdroging de zomer van 2003 beheerste en bodemdaling de belangrijkste bijdrage

levert aan de relatieve zeespiegelstijging⁸⁾ onderkent geen van de respondenten deze factoren als meest urgente probleem.

Nut en noodzaak behalen van doelstellingen

De respondenten vinden het belangrijk om aan de doelstellingen van het NBW⁹⁾ te voldoen, maar de respondenten vanuit een waterschap vinden dit doel significant belangrijker dan de respondenten met een gemeentelijke achtergrond. Dit toont zich in de scores: waterschappen geven gemiddeld een 8,3, gemeenten een 7,4. Het belang om te voldoen aan de KRW wordt minder belangrijk gevonden (gemiddelde score 6,7). Bij dit onderdeel is geen significant verschil tussen de meningen van respondenten op basis van hun achtergrond gevonden.

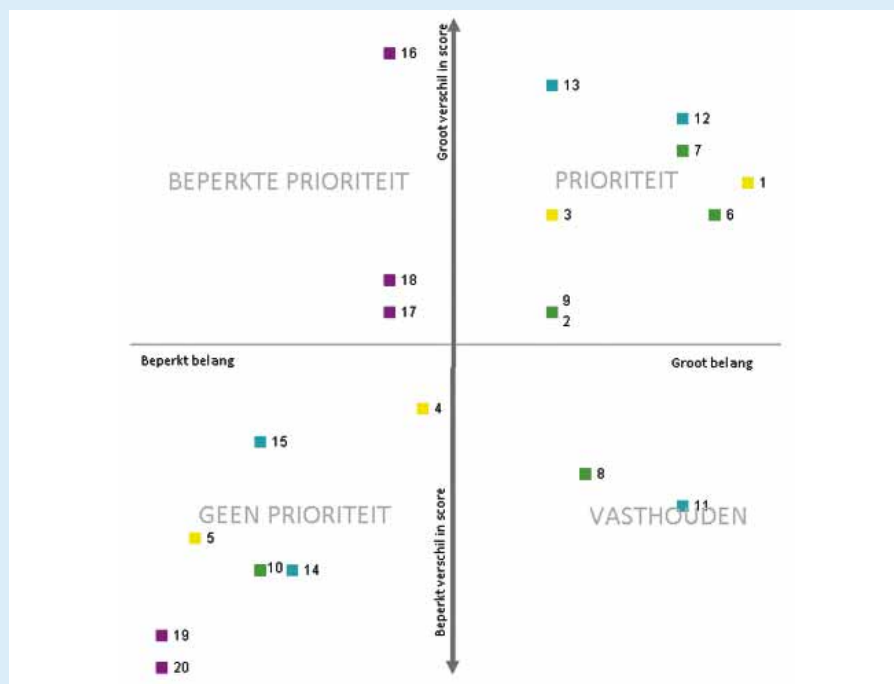
Wanneer de respondenten wordt gevraagd naar de wijze waarop de doelstellingen van zowel het NBW als de KRW moet worden behaald, antwoordt respectievelijk 59 en 48 procent dat het optimaliseren van het bestaande technische systeem volstaat. Het behalen van beide doelstellingen is volgens de meeste geënquêteerden alleen haalbaar als zowel aanpassingen worden gedaan binnen het stedelijk waterbeheer als binnen andere sectoren (NBW: 65 procent, KRW: 56 procent).

Rol van de nationale overheid

De meeste respondenten vinden dat het nationale beleid gericht zou moeten zijn op het bieden van een globale richting op hoofdlijnen. Verdere uitwerking kan dan afhankelijk van de lokale situatie door regionale overheden worden uitgevoerd.

Tabel 2: De 20 onderzochte factoren voor het realiseren van veranderingen in het stedelijk waterbeheer.

<p>Kennis en bewustzijn</p> <ol style="list-style-type: none"> beschikbare lokale gebiedskennis bij projecten in het stedelijk waterbeheer kennis van waterbeheer bij alle betrokken partijen betrouwbare wetenschappelijke kennis over het stedelijk watersysteem beschikbare kennis over technische innovaties bij projecten beschikbare bestuurlijke en juridische kennis bij projecten 	<p>Draagvlak en overeenstemming</p> <ol style="list-style-type: none"> enthousiasme en doorzettingsvermogen van individuen in projectteams in het stedelijk waterbeheer draagvlak en commitment bij bestuurders betrokkenheid van burgers bij projecten cultuur binnen de organisatie beschikbaarheid van een overkoepelende langetermijnvisie op nationaal niveau
<p>Capaciteiten en vaardigheden</p> <ol style="list-style-type: none"> vertrouwen tussen de samenwerkende partijen bij projecten ervaring met het koppelen van ruimtelijke ordening en stedelijk waterbeheer binnen de organisatie beschikbaarheid van samenwerkingsvormen en netwerken tussen de betrokken partijen kwaliteit van ontwerpvaardigheden in projectteams kwaliteit van onderhandelingsvaardigheden in projectteams 	<p>Juridische en financiële stimulansen</p> <ol style="list-style-type: none"> financiële ondersteuning en subsidie vanuit de nationale overheid vastleggen van verantwoordelijkheden tussen organisaties die betrokken zijn bij projecten in het stedelijk waterbeheer flexibele interpretatie van de regelgeving commerciële haalbaarheid van technische oplossingen voor private partijen in het stedelijk waterplan bindende normen op het gebied van waterkwantiteit en -kwaliteit



Afb. 2: Factoren die volgens de respondenten prioriteit verdienen bij het realiseren van duurzaam stedelijk waterbeheer.

Het in detail voorschrijven van meetbare en toetsbare normen wordt gekozen door een zeer klein percentage van de respondenten (minder dan vijf procent). Naast de mening dat het nationale beleid in het stedelijk waterbeheer moet zorgen voor hoofdlijnen, zijn de respondenten ook van mening dat het beleid zich moet richten op een versterking van de gebruikswaarde van het stedelijk water voor burgers (meer dan 40 procent).

Factoren bij het realiseren veranderingen

Voor een 20-tal factoren die van invloed zijn op het realiseren van veranderingen in het stedelijk waterbeheer, werd gevraagd het belang te waarderen op een schaal van 0 tot 10. Tabel 2 toont deze factoren. Daarnaast werd gevraagd hoe het momenteel gesteld is met deze factoren. De factoren zijn geselecteerd op basis van internationaal onderzoek⁵⁾ en geclusterd en ingedeeld volgens het 4A framework¹⁰⁾. Dit gaat er vanuit dat alleen een verandering optreedt in de dagelijkse professionele praktijk als wordt voldaan aan vier voorwaarden:

- het overtuigd zijn van nut en noodzaak van veranderingen én kennis van het huidige systeem en alternatieve opties;
- het hebben van een positief beeld van de mogelijkheden die een innovatieve oplossing biedt voor de eigen organisatie en een visie en cultuur die dat ondersteunt, indien nodig bereidheid tot samenwerking;
- het bezit van vaardigheden als procesmanagement, onderhandelingscapaciteiten en bekendheid met experimenteren, leren en evalueren, maar bijvoorbeeld ook ontwerpvaardigheden en vertrouwen tussen de partijen en ervaring;
- juridische en financiële stimulansen die ervoor zorgen dat partijen het ook echt gaan toepassen, zoals subsidies, normen, regels en de commerciële haalbaarheid.

Prioriteit verdienen die factoren die belangrijk worden gevonden en een lage waardering krijgen ten opzichte van het belang. Interpretatie van de resultaten vindt daarom plaats met een combinatie van twee aspecten: het relatieve belang dat respondenten hechten aan een bepaalde factor én het verschil in waardering tussen het belang van een factor en de huidige waardering van die factor.

Door de factoren te rangschikken op basis van zowel de gemiddelde score voor belang als voor het verschil tussen het belang en de waardering, is een duidelijk onderscheid tussen de factoren zichtbaar (zie afbeelding 2). De kleuren en getallen komen overeen met tabel 2. Factoren in het kwadrant rechtsboven verdienen volgens de enquêteerden prioriteit om veranderingen in het stedelijk waterbeheer te bereiken.

Volgens de respondenten moeten de volgende vijf factoren worden aangepakt: beschikbare lokale gebiedskennis bij projecten in het stedelijk waterbeheer, vertrouwen tussen de samenwerkende partijen bij projecten, draagvlak en overeenstemming bij bestuurders, ervaring met het koppelen van ruimtelijke ordening en stedelijk waterbeheer binnen de organisatie én de betrokkenheid van burgers bij projecten.

Het vergroten van lokale gebiedskennis zien de respondenten als belangrijkste factor om een duurzaam stedelijke watersysteem te bereiken. Persoonsgebonden en organisatiegebonden factoren als vertrouwen, draagvlak, ervaring en betrokkenheid scoren eveneens hoog bij de huidige generatie stedelijk waterbeheerders. Deze factoren behoren, volgens de perspectievenbenadering, veelal toe aan de egalitaire waterbeheerder¹¹⁾. Mogelijk kan deze benadering

behelpzaam zijn bij het daadwerkelijk verwezenlijken van de vijf factoren. De factoren 'commerciële haalbaarheid van technische oplossingen voor private partijen' én 'bindende normen' scoren het laagst in zowel het belang als het verschil. De respondenten zien deze factoren als relatief onbelangrijk in het realiseren van veranderingen in het stedelijk waterbeheer. Eerder onderzoek geeft echter aan dat bindende, bestuurlijk gedragen normen stimulerend kunnen werken⁵⁾.

Samenvattend wordt gesteld dat de respondenten verwachten dat het Rijk op hoofdlijnen stuurt en ze de ruimte krijgen om in te spelen op de lokale fysieke, ruimtelijke en bestuurlijke situatie. De noodzaak om grootschalig innovatieve oplossingen door te voeren in het stedelijk waterbeheer is volgens de respondenten beperkt. Wel is men overtuigd dat het nodig is om samen te werken met andere sectoren. Vooral het versterken van de koppeling tussen water en stedelijke vernieuwing wordt als belangrijk gezien. De respondenten vinden dat prioriteit moet worden gegeven aan het versterken van lokale gebiedskennis en aan factoren en vaardigheden op persoonlijk en organisatieniveau. De resultaten van deze enquête kan landelijke beleidsmakers helpen om het nationale beleid beter af te stemmen op de perceptie en ervaring van stedelijke waterbeheerders. Dit kan de vertaling van beleid naar de praktijk versnellen.

Rutger de Graaf en Sylvia Jansen (TU Delft)
Ruben Dahm en Joost Icke (Deltares)

NOTEN

- 1) Brugge R., J. Rotmans en D. Loorbach (2005). The transition in Dutch water management, Journal of regional environmental change.
- 2) Brugge R., J. Timmermans (2005). De transitie in het waterbeheer. H₂O nr. 21, pag. 17-18.
- 3) Consortium Transitie DSW (2005). Projectplan Transitie DSW. Leven met Water. Rapport P1002.2005.1.
- 4) Brown R. en M. Farrelly (2008). Sustainable urban stormwater management in Australia: Professional perceptions on institutional drivers and barriers. 11th International Conference on Urban Drainage, Edinburgh.
- 5) Brown R., M. Mouritz en A. Taylor (2006). Institutional Capacity. In: T. Wong (ed.). Australian runoff quality: a guide to water sensitive urban design. Engineers Australia, Canberra.
- 6) Jacobs E., E. Baars, E. de Graaf, F. van de Ven, P. Lems en G. Geldof (2008). Stand van zaken rond stedelijk waterbeheer. H₂O nr. 20, pag. 8-9.
- 7) Graaf R. (2008). Online enquête: www.otb.tudelft.nl/waterbeheer.
- 8) Huisman P. (2004). Water in the Netherlands. NHV.
- 9) NWB Actueel (2008). www.vng.nl/Documenten/Extranet/Milieu/Water%20en%20riolering/NBW_actueel.pdf.
- 10) Jeffrey P. en R. Seaton (2003). A conceptual model of 'receptivity' applied to the design and deployment of water policy mechanisms. Environmental Sciences nr. 3, pag. 277-300.
- 11) Valkering P., R. Cörvers, A. Offermans en M. Haasnoot (2008). Perspectievenbenadering voor waterbeheer op de lange termijn. H₂O nr. 14/15, pag. 18-20.