

SPRAAKWATER

DE ROL VAN GEMEENTEN IN HET DELTAPROGRAMMA

Jaap de Heer en Gert Dekker *

■ Het Deltaprogramma is een nationaal programma, waaraan rijk, provincies, waterschappen en gemeenten samen werken en daarbij maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstututen betrekken. Vanuit de gedachte van 'multi level governance' wordt de samenwerking tussen en inbreng van overheidspartijen vormgegeven.

■ 'Multi level governance' houdt kort gezegd in dat vele autoriteiten en structuren in onderlinge samenhang samen werken aan, in dit geval, het Deltaprogramma. Strikt genomen is in deze benadering besluitvorming niet voorbehouden aan één partij, maar komt deze rekening houdend met ieders rol en positie in het netwerk tot stand, waarbij politieke systemen eerder onderling verbonden zijn dan afzonderlijk opererend. Interessant is hoe de gemeenten hierin actief zijn, gezien hun rol in het waterbeheer en de ruimtelijke inrichting, maar ook gezien hun aantal en de democratische legitimering van besluiten. De watertaken van gemeenten betreffen in de eerste plaats de zorgplichten voor het grondwater, hemelwater en afvalwater. In de tweede plaats is de gemeente als ruimtelijke ordenaar beheerder van de openbare ruimte en als eerste overheidsloket voor de burger en bedrijven vormen de gemeenten een cruciale schakel in het watersysteembeheer. Vooral bij de ruimtelijke inpassing van maatregelen is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen de waterbeheerders en gemeenten. Bij de regionale uitwerking van het Deltaprogramma is de betrokkenheid van gemeenten daarom van betekenis. Hierbij wordt actief gezocht naar mogelijkheden om waterveiligheidsmaatregelen te verbinden met opgaven op andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke kwaliteit, economie, landbouw, natuur en recreatie. Dit krijgt vorm door de borging van de samenhang tussen het Deltaprogramma, het MIRT en de gebiedsagenda's die daarbij worden gehanteerd.

Gezien de schaal van het Deltaprogramma en het aantal gemeenten per deelprogramma is een eerste zorg van gemeenten de informatie en communicatie tussen betrokken partijen adequaat te regelen. Pas als dat functioneert, is het leveren van een inbreng en het maken van keuzes mogelijk. In samenspraak met de VNG zijn voor gemeenten sinds 2010 zes gemeenteambassadeurs actief in de gebiedsgerichte deelprogramma's. Deze manier van werken is gebaseerd op eerdere ervaringen met de uitwerking van een Europese richtlijn. Sinds 2006 zijn in heel Nederland gemeenteambassadeurs actief geweest, aanvankelijk met als belangrijkste doel gemeenten te betrekken bij de uitwerking van de Kaderrichtlijn Water. Hun activiteiten zijn daarna gericht op de gehele wateragenda van gemeenten, waarbij de afvalwaterketen en riolering een belangrijk rol innemen.

Het betrekken van gemeenten bij de uitwerking van het Deltaprogramma is een verantwoordelijkheid van de programmadirecteuren van de gebiedsgerichte deelprogramma's. Een mogelijkheid om gemeenten bij de uitwerking te betrekken is het concept van de gemeenteambassadeurs voor het Deltaprogramma. De activiteiten van de gemeenteambassadeurs staan volledig in het teken van het betrekken van gemeenten bij het Deltaprogramma. De gemeenteambassadeur treedt op als "verbindingsofficier" tussen de programmaorganisatie en gemeenten, voor zover het reguliere uitwerkingsproces daar nog niet in voorziet. De gemeenteambassadeur levert zijn/haar bijdrage

* **Jaap de Heer** is als partner van Twynstra Gudde actief op het gebied van water governance; hij is tevens hoogleraar Verandering en Strategie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Gert Dekker is als partner van Ambient actief in het stedelijk waterbeheer; vanuit die hoedanigheid is hij werkzaam bij de VNG en stichting RIONED.

aan het proces door te informeren, te signaleren en te faciliteren. Het gaat kort samengevat om:

- Informeren van gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) over beleidsvorming en gedachten over het uitwerkingsproces van het Deltaprogramma voor zover bestaande verbanden daar nog niet in voorzien;
- Organiseren van regionale bijeenkomsten voor gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk);
- Kennis overdragen door gesprekken met gemeenten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden e.d. Het gaat hier om het brengen en halen van kennis naar en van gemeenten;
- Ondersteunen van gemeenten in de voorbereiding van regionale ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

De gemeenteambassadeurs zijn geen belangenbehartigers van gemeenten. Dat is de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Wel zorgen de ambassadeurs ervoor dat het gemeentelijk belang helder wordt en op tafel komt door gemeentelijke belangen in te brengen (te signaleren) en door ervoor te zorgen dat gemeenten op het juiste moment en de juiste plaats hun belangen inbrengen (informeren, ondersteunen). De rol van de gemeenteambassadeurs verschilt dus nadrukkelijk van en is complementair aan de (mogelijk) gemeentelijke deelname aan en in breng in regionale projectorganisaties of aan stuurgroepen. Uit de ervaringen van gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk blijkt dat de inzet van de gemeenteambassadeurs voor het Deltaprogramma door de verschillende partijen als zinvol wordt gekwalificeerd. Hoe denken de gemeenteambassadeurs daar zelf over en wat zien zij gebeuren? Arie Haasnoot werkt als gemeenteambassadeur in de deelprogramma's 'Zuidwestelijke Delta' en 'Rijnmond-Drechtsteden'. Arie: "Dit is een heel groot gebied met vele gemeenten. Om deze goed te informeren en betrokken te krijgen en/of te houden, onderhoud ik nauw contact met de coördinator van het intergemeentelijk samenwerkingsverband op sub-regionaal niveau of met andere relevante personen. Ze weten me goed te

vinden als dat nodig is. Beide deelprogramma's overlappen elkaar geografisch gezien gedeeltelijk, wat betekent dat je synergie kunt leveren door betreffende gemeenten goed te benaderen over wat er speelt in het Deltaprogramma en de deelprogramma's, waar dat gemeenten raakt en hoe je daarover communiceert en overleg voert." Francis van Zandbrink, werkzaam voor gemeenten die betrokken zijn bij het deelprogramma Rivieren, geeft aan: "ik streef er naar dat gemeenten op het juiste moment aan tafel zitten met de juiste personen. De bedoeling is dat dit niet alleen op ambtelijk niveau gebeurt maar ook bestuurlijk". De gemeenteambassadeurs vervullen daarmee een spilfunctie tussen deelprogramma's waarin zij goed ingevoerd zijn, de gemeenten, het intergemeentelijk samenwerkingsverband en de gemeentelijk portefeuillehouders 'Water' en 'Ruimtelijke Ontwikkeling'. Daarbij gaat het om belangrijke kwesties. Arie: "In de Zuidwestelijke Delta waren partijen al vóór het Deltaprogramma bezig met maatregelen op korte en middellange termijn op het gebied van waterkwaliteit. Dit wordt nu in het deelprogramma Zuidwestelijke Delta ook in een lange termijn perspectief geplaatst. Zo werkt nu de Zuidwestelijke Delta op vier sporen: Deltaprogramma, Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer, Programma Gebiedsontwikkeling en een voortschrijdend Uitvoeringsprogramma. Inhoudelijk gaat het daarbij om een mix van vragen die voor dit gebied op korte en op lange termijn spelen, zoals: 1. het al of niet zout maken van het Volkerak-Zoommeer; 2. de Grevelingen benutten als waterberging; 3. al of geen getij in de Grevelingen. In de contacten en het overleg hierover blijkt dat gemeenten meer inzicht willen hebben en meer willen doen aan de grote belangen die zij hierbij hebben zowel in maatschappelijk als economisch opzicht. De gemeenteambassadeur speelt hierin een rol: hoe kun je als gemeenten omgaan met de lastige punten van genoemde ontwikkelingen? Maar ook: zie je er kansen in door gemeentelijke zienswijzen en belangen 'mee te koppelen' en de zaken qua benadering parallel te laten lopen." Een gemeenteambassadeur heeft naar de gemeenten en deelprogramma's toe een ondersteunende maar ook aanjagende en vooral verbindende rol. Dit blijkt ook uit een ander voorbeeld. Arie: "In het deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden was eerst

het beeld dat de problematiek van waterveiligheid en zoetwater vooral de regio Rotterdam zou aangaan. Naar voren is gekomen dat het laaggelegen oostelijk gebied (met ondermeer Drechtsteden, Alblasserwaard, Krimpenerwaard) kwetsbaarder is vanuit de optiek van waterveiligheid. Nu dit aan betreffende gemeenten duidelijk is gemaakt en probleemanalyse en mogelijke maatregelen zijn uitgelegd, neemt de betrokkenheid van gemeenten in dit gebied sterk toe. De vragen wat mogelijke maatregelen zijn en welke kansrijk zijn komen dan dichtbij. Dijken zijn daar al verhoogd maar als aanvullende verhoging en dan dus ook verbreding nodig zijn komt de economische en ruimtelijke ontwikkelingsvraag sterk naar voren, evenals vragen over cultuur-historische effecten en schade. Bij het veiligheidsvraagstuk speelt ook het concept meerlaagse veiligheid een rol. Na preventie (1e laag) is ook ruimtelijke inrichting en rampenbestrijding, (2e en 3e laag, voor het geval er toch een overstroming komt) van belang. Op dit punt zijn pilotstudies gedaan in het gebied Rijnmond-Drechtsteden. Daarbij spelen de gemeenten nadrukkelijk een rol.”

Hier komt een duidelijk verschil in oriëntatie tussen het Deltaprogramma en gemeenten naar voren. Arie: “Hoofdlijn van het Deltaprogramma is ons land nu en in de toekomst beschermen tegen hoogwater en de zoetwatervoorziening op orde te houden. In de gemeentelijke praktijk komt nadrukkelijk de ruimtelijk-economische problematiek aan de orde. Economische ontwikkeling en bebouwing kunnen strijdig zijn met aan water gerelateerde maatregelen; hoe bijvoorbeeld omgaan met verwachte planschade claims. De gemeenteambassadeur probeert maatregelen met elkaar in lijn te brengen door nadrukkelijk te kijken waar synergie te bereiken is. Dit vraagt van partijen of zij actief mee willen denken over het mee koppelen van belangen. Op dit laatste punt zijn er diverse niveaus te zien in interesse en betrokkenheid, afhankelijk van de mate waarin men de waterproblematiek van dichtbij ervaart en er ‘awareness’ en urgentie bestaan”. Francis: “Ruimtelijke, economische maar ook cultuurhistorische visies kunnen dragers zijn voor mogelijke oplossingen. Ook kunnen gemeenten ‘meekoppelkansen’ bieden waarmee je vanuit het gebied invulling geeft aan maatregelen in het kader van het Deltaprogramma”.

Francis en Arie geven aan hiervoor goed aangehaakt te

zijn op de deelprogramma’s en op het ambtelijk niveau van de gemeenten en dat er ook goede contacten zijn met bestuurders, de portefeuillehouders Water en RO. Dit is van groot belang in relatie tot de positie van de gemeenteraad. Gemeenten worden geconsulteerd over de in ontwikkeling zijnde maatregelen, vaak via de colleges van B&W, zij besluiten daarover zelf niet. Dat is voorbehouden aan het Kabinet op nationaal niveau. Arie: “Niet meebeslissen wil echter niet zeggen dat er geen invloed is. Zo komt er op initiatief van de Deltacommissaris in december een informatieronde voor gemeenten. Men wil in gesprek komen met gemeenten, ook om aan te geven dat niet alleen rijkspartijen in beeld zijn en invloed hebben”. Francis: “De gemeenteraden worden gehoord. Binnen het deelprogramma Rivieren was de opgave aanvankelijke alleen gericht op hogere rivierafvoeren als gevolg van klimaatverandering. Uit studies blijkt dat de huidige normering voor bescherming tegen hoogwater in het riviereengebied niet meer voldoet. Actualisatie van het beschermingsniveau is onderwerp van gesprek voor riviergemeenten, maar ook voor de gemeenten gelegen in het potentieel overstroombaar gebied. Naast maatregelen in de zin van dijkversterking of -verhoging en ruimte voor de rivier wordt nadrukkelijk ook gezocht naar mogelijke maatregelen achter de dijken. Het gaat dan om de twee andere lagen van meerlaagse veiligheid met bijvoorbeeld aanpassingen in de ruimtelijke inrichting en het verbeteren van evacuatiemogelijkheden (rampenbeheersing). De stuurgroepen binnen deelprogramma Rivieren, ‘Rijn’ en ‘Maas’, hebben aangegeven dat de regio’s de uitwerking op zich nemen in zogenoemde regioprocesen die door de betrokken provincies georganiseerd worden. De gezamenlijke overheden in de zes regio’s in het gebied voor Rijn en Maas komen met een regioadvies. Dit kan een regio natuurlijk niet eigenstandig. Inzicht in en afstemming over de consequenties voor naastgelegen gebieden is nodig om uiteindelijk tot een gedragen voorkeursstrategie per riviertak te komen. Gemaakte keuzes moeten kunnen worden uitgelegd. Belangrijk is om in dit zoekproces naar die voorkeursstrategie de gemeentebestuurders ‘mee te nemen’ in de keuzes en afwegingen die worden gemaakt. Op dit moment zijn het vooral ambtenaren die in het regioproces hun gebiedskennis inbrengen. Maar met bestuurders moet ook het debat worden

aangegaan zodat zij in hun gemeenteraden kunnen aangeven wat er gebeurt, waar het naar toe gaat en welke kansen of problemen de gemeenten raken. Bij voorkeur zie ik dat de portefeuillehouders binnen een dijkkring of polder en misschien zelfs gemeenteraden, onderling afstemmen. Het regioproces zou daar een prima podium voor kunnen bieden.”

De provincies zouden daarbij goed gebruik kunnen maken van de kennis, inzichten en het netwerk van de gemeenteambassadeurs. Vooral ook omdat niet alle gemeenten voldoende capaciteit lijken te hebben voor het leveren van een goede inbreng in de regioprocessen. Francis en Arie geven aan dat de rol van de gemeenteambassadeurs goed uit de verf komt op de eerder aangegeven taakgebieden. Wat de daadwerkelijke effecten zullen zijn op het Deltaprogramma hangt in belangrijke mate af van wat gemeenten al of niet in regioverband aandragen, maar vooral van het vermogen van de deelprogramma's om deze inbreng adequaat te organiseren en te vertalen in de strategievorming. Komende periode is de rol van gemeenteambassadeurs hierbij, toewerkend van mogelijke naar kansrijke strategieën en de vijf Deltabeslissingen, van grote betekenis. Francis: “Voor gemeenten is ‘waterveiligheid’ één van de vele beleidsgebieden, zij doen het erbij. De informerende rol (brengen en halen) naar de individuele gemeente, de signaalfunctie richting Deltaprogramma, deelprogramma's en provincies en ook de ondersteuning van de gemeentebestuurders in de Stuurgroepvergaderingen zijn in dat opzicht belangrijk. Het gemeentelijk geluid wordt op deze manier in het stelsel van water governance ingebracht. Dat gaat qua inbreng over kansrijke of voorkeursstrategie alleen goed als de debatten op basis van juiste informatie en inzichten goed gevoerd zijn.” ■