

2011

Kwebeman

Frank



[HET STEDELIJK WATERPLAN.]

Noodzakelijk kwaad of een serieus document voor effectief stedelijk waterbeleid? Heeft het stedelijk waterplan meer mogelijkheden als beleidsinstrument?

Titelpagina

Het stedelijk waterplan.

Een blik op het gebruikte beleidsinstrumentarium in de waterplannen van de gemeentes
Arnhem, Rotterdam en Groningen.

Groningen, augustus 2011

Masterthesis, Environmental & Infrastructure planning.

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.

F.M. Kwebeman

Studentnummer: S1504800

Begeleider: Dr. J. Woltjer

2^e beoordelaar: Tim Busscher

Verantwoording afbeelding voorzijde:

Nieuw Arcanie, een concept voor een drijvende stad. Een stad in water.
(www.ecoboot.nl)

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis “Het stedelijk waterplan” ten behoeve van mijn masteropleiding Environmental & Infrastructure planning aan de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Met deze thesis rond ik mijn studie af.

Na het afronden van de opleiding Civiele Techniek aan de Hanzehogeschool, wilde ik graag een stap verder maken. Na enthousiaste verhalen van medestudenten en een goed gesprek met Paul Ike besloot ik te kiezen voor Technische Planologie. Ik heb altijd gedacht dat verkeer en vervoer een onderwerp van de masterthesis zouden vormen, maar gedurende de studie trokken waterbeheer en waterbeleid steeds meer. Een werkgebied dat altijd actueel is en voor Nederland (en eigenlijk de wereld) heel belangrijk is en blijft.

Ik ben bijzonder trots op deze thesis en wil daarvoor mijn begeleider Johan Woltjer hartelijk bedanken. Zijn positieve feedback, opbouwende kritiek, geduld, begrip, prikkelende vragen en enthousiasme over het onderwerp waren erg belangrijk voor mij. Voor de bevestiging dat er een goede scriptie werd geschreven en om derhalve zo door te gaan. Tijdens de besprekingen bleef hij uitdagen en stimuleren mij zelf de oplossing te laten vinden of na te laten denken over een andere invalshoek. Steeds net even die stap verder dan ik dacht dat ik kon. Bijzonder was wel dat we volgens mij, door allerlei oorzaken, uiteindelijk nooit een afspraak hadden op de datum of tijd die in eerste instantie afgesproken was. Het leidde nooit tot problemen en op een gegeven moment leek het er grappig genoeg bij te horen. Het moest blijkbaar zo zijn.

Daarnaast wil ik Tim Busscher als tweede lezer bedanken voor zijn tijd en commentaar. Niels Rambags, mijn studieadviseur, wil ik bedanken voor zijn begrip, hulp en positieve blik.

In het bijzonder wil ik mijn vriendin Dorien bedanken, voor het geloof en vertrouwen in wat ik kan, het geduld als de thesis weer eens voor het meisje ging, voor de afleiding, het stimuleren van doorgaan en voor de stok achter de deur.

Ook wil ik Sabine Hess bedanken voor de gesprekken en reflectie die heel belangrijk bleken voor het succesvol afronden van de studie. Daarom wil ik ook Gea Veldhuis bedanken voor de kansen bij Yacht, de gesprekken, de positieve druk en feedback.

Als laatste wil ik mijn ouders, broertjes, familie, vrienden en collega's bedanken voor hun interesse, vertrouwen, feedback, reflectie en voor de, af en toe broodnodige, gezelligheid.

Groningen, augustus 2011.
Frank Kwebeman.

Samenvatting

De meeste Nederlandse gemeentes hebben inmiddels een stedelijk waterplan opgesteld of zijn al toe aan hun tweede waterplan. Deze thesis vergelijkt drie stedelijke waterplannen met elkaar en vat de gebruikte beleidsinstrumenten samen. Om op deze manier een beeld te krijgen van wat de status van het waterplan in het algemeen is en hoe gemeentes het plan inzetten. Het doel van dit onderzoek is meer inzicht verkrijgen in hoeverre het waterplan meer mogelijkheden heeft als beleidsinstrument en hoe het beter ingezet kan worden. Waarom is het document voor een deel van de gemeentes een verplicht nummer en zien anderen het wel als een serieuze start voor nieuw en effectief waterbeleid?

De waterplannen van Groningen, Arnhem en Rotterdam zijn alle drie veelomvattende plannen, waarin de gemeentes ieder hun eigen doel hebben, maar tegelijk zijn er ook veel overeenkomsten. De waterplannen vormen voor de gemeentes vooral een leidraad voor het te voeren waterbeleid. Een document waarin men aan zichzelf, de partners, de inwoners en andere geïnteresseerden duidelijk maakt hoe men het waterbeheer en beleid vorm wil geven gedurende een periode van ongeveer vier jaar.

De gemeentes lijken het vooral te zoeken in het juridische instrumentarium. Daarin zijn veel dezelfde instrumenten te vinden en daaruit blijken dezelfde wensen. Men gaat liever niet teveel regelen op basis van individuele gevallen, men wil vooral de regels van betrekking laten zijn op iedereen. Op het gebied van communicatie wil men zich wel richten op individuele projecten. Communicatie is voor de gemeentes een belangrijk punt in hun waterplannen. Men ziet in dat zonder een positieve instelling van de burger tegenover het waterplan en de maatregelen, het lastig is de gestelde doelen te halen. Wat betreft het economische instrumentarium zoeken de gemeentes het bij de stimulering van maatregelen vooral in het verlenen van subsidies. Repressieve maatregelen lijken niet populair, zeker niet wanneer deze ook nog eens op individuele gevallen gericht zijn. Er worden beduidend meer algemene instrumenten gebruikt dan individuele. De gedachte daarachter is dat men iedereen gelijkwaardig wil behandelen.

Wat opvalt is dat de drie gemeentes op zoek lijken te zijn naar een flexibeler vorm van de watertoets. Alle drie doen ze voorstellen tot een soort waterbank, waarin externe of financiële uitwisseling van waterbergende capaciteit mogelijk is. Daaruit kan ook nog geconcludeerd worden dat de gemeentes ook op zoek lijken te zijn naar ander economisch instrumentarium, echter is er weinig vernieuwing op dat gebied. Het valt dan ook aan te bevelen gezamenlijk verder onderzoek te verrichten naar een algemene, eenduidige, vorm van de waterbank. Een die voor elke gemeente kan gelden, zodat er niet steeds opnieuw een dergelijk idee verzonnen wordt.

De huidige waterplannen bevatten meer goede ideeën, waar helaas weinig mee gedaan lijkt worden en er kan misschien zelfs wel gesteld worden dat men interessante kansen mist.

Inhoudsopgave

Titelpagina	I
Voorwoord	II
Samenvatting	II
Inhoudsopgave	IV
1. Het stedelijk waterplan	1
1.1 Achtergrond van het waterplan	1
1.2 Wat houdt een waterplan in?	3
1.3 Doelstelling van de thesis.	5
1.4 Methodiek van het onderzoek	6
2. Beleidsinstrumenten voor het stedelijk waterplan	7
2.1 Welke typen beleidsinstrumenten kennen we?	7
2.2 De buitenlandse praktijk	10
2.3 De Financiële Verenigde Staten	10
2.3 Communicatief Engeland	11
2.4 Juridisch Frankrijk	11
2.5 Samenvattend	13
3. Het Nederlandse waterplan	15
3.1 Geschiedenis van het waterbeheer.	15
3.2 Versnipperd beheer	17
3.3 Integratie met de Europese waterrichtlijn	17
3.4 Waterbeheer in tabellen	18
4. Het waterplan Arnhem	19
4.1 Arnhem in het kort.	19
4.2 Oud en nieuw.	19
4.3 Beleidsinstrumenten, beleid en maatregelen	21
4.4 Het Arnhemse waterplan in tabellen	24
4.5 Conclusie	25
5. Het waterplan Rotterdam	26
5.1 Rotterdam in het kort	26
5.2 De lessen van het eerste waterplan	27

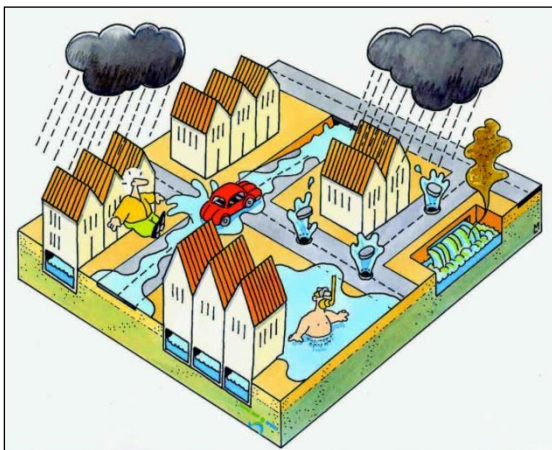
5.3 Het tweede waterplan	27
5.4 Keuzes, beleid en bewustwording voor de stad.	28
5.5 Realisatie van het beleid.	30
5.6 Het waterplan Rotterdam in tabellen	32
5.7 Conclusie	33
6. Het waterplan Groningen	34
6.1 Groningen in het kort	34
6.2 Groninger concreetheid	35
6.3 Ambitieuze plannen	35
6.4 Waterplan Groningen in tabellen	39
6.5 Conclusie	40
7. Conclusie	42
7.1 Beoordeling van de waterplannen	42
7.2 Theoretische conclusie	44
7.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen	45
7.4 Aanbevelingen	48
Literatuurlijst	50

1. Het stedelijk waterplan

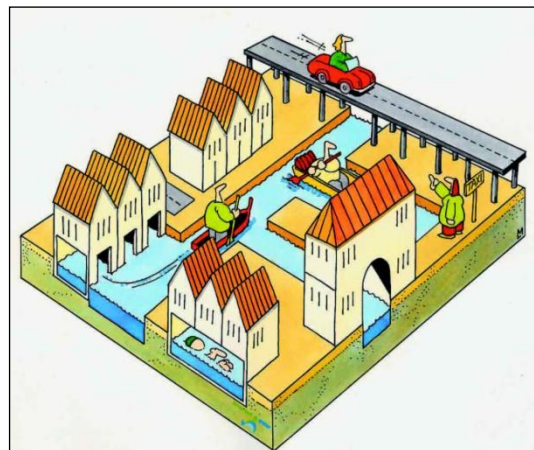
In dit hoofdstuk zal uitgelegd worden wat het stedelijk (gemeentelijk) waterplan is en hoe het ontstaan is. Daarnaast zal de doelstelling van de thesis uiteengezet worden. Ook de vragen die gesteld zullen worden ten behoeve van het onderzoek staan beschreven. Als laatste zal de methodiek van onderzoek nog uitgelegd worden.

1.1 Achtergrond van het waterplan

Water en Nederland zijn van oudsher nauw met elkaar verbonden. Door de eeuwen heen heeft de Nederlander altijd rekening moeten houden met de gevaren van het water, met als triest dieptepunt de watersnoodramp in 1953, maar ook de overstromingen van de rivieren in de jaren negentig zorgden voor penibele situaties. In de 21^e eeuw zal, door klimaatverandering, de samenleving naar verwachting steeds vaker te kampen krijgen met wateroverlast (MNP 2005). Bijvoorbeeld door rivieren die buiten hun oevers treden of grote hoeveelheden neerslag die niet snel genoeg weggewerkt kunnen worden. Met niet alleen een teveel aan water zal men rekening moeten houden, ook door de verwachte warmere en vooral drogere zomers, zal er anders met water om moeten worden gegaan.



Figuur 1.1 Waterproblematiek in stedelijk gebied.
(Bron: Leven met water 2006a)



Figuur 1.2 Mogelijke oplossing stedelijke waterproblematiek: leven met water.
(Bron: leven met water 2006a)

Daar waar men in Nederland het water in het verleden vooral wilde controleren, door middel van bijvoorbeeld de aanleg van de Deltawerken, is er sinds een aantal jaren een omslag gaande naar het samenleven met water. Dit is het gevolg van de uitkomsten van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw waarin een van de uitkomsten was dat men niet alleen maar naar technische oplossingen moest zoeken (Schwartz 2004; Van Eijk 2003; Al 2004). Een betere afstemming tussen ruimtelijke planning en waterbeheer en meer samenwerking tussen verantwoordelijke organen zal hierbij nodig zijn. Hiertoe zijn vele beleidsinstrumenten beschikbaar, maar niet alle instrumenten worden ingezet om waterproblematiek het hoofd te bieden.

Het waterplan is het bekendste instrument om (stedelijke) ruimtelijke ordening en water(problemen) met elkaar te verbinden en zo voor de problematiek een oplossing te vinden en wordt dan ook door veel gemeentes op dit moment opgesteld of is al gemaakt. Sommige gemeentes zijn zelfs al bezig met de voorbereiding van een 2^e opvolgend

waterplan (bijvoorbeeld de gemeente Arnhem). Daarbij is er echter geen eenduidig beeld van wat een waterplan precies in zou moeten houden. Er is geen, door een hogere instantie of samenwerkingsverband, voorgeschreven vorm van waterplan of een voorbeeld voor gemeentes hoe een waterplan eruit zou moeten zien. Elke gemeente kan een waterplan als een ander instrument zien en vult het dan ook naar eigen inzicht in. Voor sommige gemeentes is het een noodzakelijk kwaad, voor anderen een handig beleidsdocument om hun (mogelijke) waterbeheer in kaart te kunnen brengen. Het waterplan lijkt nog teveel een plan met slechts voornemens, in het kader van andere beleidsplannen en vormt voor de gemeente niet een op zichzelf staand beleid (STOWA 2001). De waterschappen, die de controle uitvoeren op de waterplannen, hebben ook geen leidraad opgesteld om als basis te kunnen dienen voor een waterplan. Het nadeel daarvan is dat er geen eenduidig beeld is van wat een waterplan in zou moeten houden, elke gemeente richt het naar eigen inzicht in en laat het vervolgens aan het plaatselijke waterschap over om te bepalen of het plan afdoende het gemeentelijke beleid weergeeft omtrent het stedelijke water en de mogelijke problematiek. De diversiteit in waterplannen is groot, de onderwerpen, uitwerking daarvan, aanpak en detailniveau kunnen per plan verschillen. Het onderwerp water blijkt heel erg breed voor de overheid. Afbakening van onderwerpen voor een waterplan door (bijvoorbeeld) een leidraad zou de effectiviteit van het waterplan ten goede kunnen komen (STOWA 2001).

Het stedelijk waterplan geeft een gemeente de mogelijkheid om met één document in kaart te brengen welk water zij beheren, hoe zij dit willen doen en wat de mogelijke problemen kunnen zijn en hoe deze te voorkomen of de risico's ervan zoveel mogelijk te beperken. Daarbij kan men met het waterplan een waterbeleid formuleren en kan het plan een handvat vormen waarmee het beleid tot uitvoer gebracht wordt. Ook de samenwerking met de verschillende overheidsorganen (waterschap en provincie bijvoorbeeld) kan ermee vormgegeven worden. Daarnaast biedt het een mogelijkheid alle betrokken partijen en andere belanghebbenden in kaart te brengen. Tevens kan men hen een document bieden waarin concrete oplossingen en maatregelen ten behoeve van het lokale waterbeheer staan. Veel gemeentes omschrijven het waterplan als een beleidsdocument welke een oplossing zou moeten vormen voor de problematiek met het stedelijk waterbeheer en de afstemming tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer.

In een aantal landen is de overheid al verder en heeft men het stedelijk waterbeheer minder vrijwillig en vrijblijvend gemaakt voor gemeentes, zo moet een gemeente in Frankrijk verplicht meerjarenplannen maken, kwaliteit monitoren en zonering regelen in bestemmingsplannen. Voor het beheer van water heeft elke gemeente een lokale watercommissie aangesteld welke bepaald hoe het beheer van het lokale water in regels (en meerjarenplannen) geborgd kan worden (Huijsman 2002).

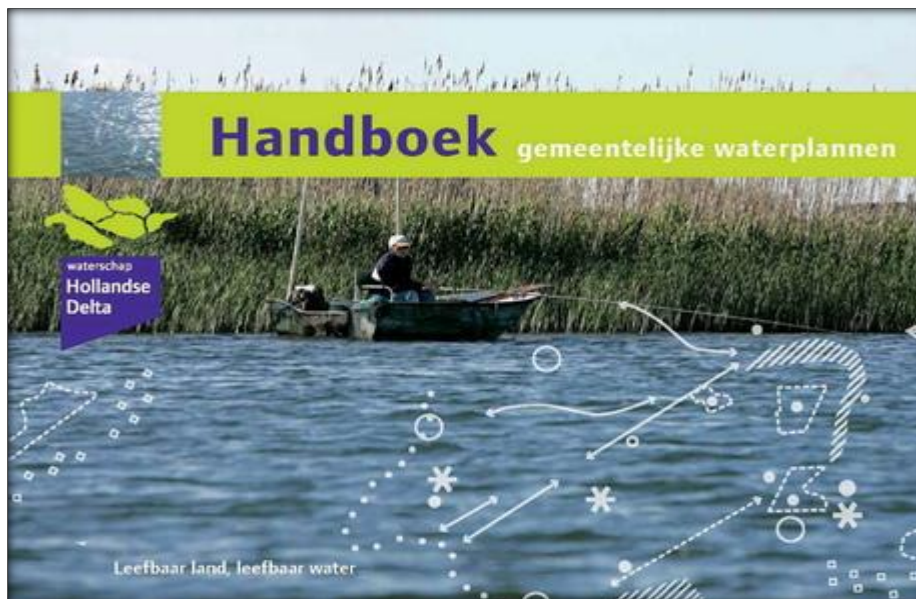
Vergelijkbaar met het principe van het Nederlandse stedelijke waterplan is 'SAGE'¹ Verbeterprojecten op lokaal niveau, gedefinieerd in plannen gemaakt voor het hoofdgebied. De procedure (en dus leidraad) voor het maken van deze lokale plannen is duidelijk geformuleerd, evenals het bovenliggende stroomgebiedplan. Doordat er een wettelijke basis is voor deze plannen (en geen covenant zoals in Nederland) vindt er voldoende discussie plaats tussen alle belanghebbenden en moet men een consensus vinden in alle ideeën over het waterplan. Gestelde doelen en afspraken op het gebied van kwantiteit en kwaliteit worden hierdoor omgezet in concrete projecten en oplossingen. De ervaringen met 'SAGE' worden als zeer positief ervaren (van Rijn 2002).

Ook de Amerikanen zijn al een stap verder, hun water(keten)beheer is in handen van de gemeentes, daarmee is de lokale waterketen al volledig in handen van 1 bevoegd gezag.

¹ Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux: "Schema voor inrichting en management

Een stroomgebied-benadering die bijvoorbeeld in een waterplan kan gelden, is in de Verenigde Staten al veel langer gemeengoed. Net als aspecten als benchmarking en kwaliteitszorg welke pas in recente jaren geïntroduceerd zijn in het Nederlandse waterbeheer (van der Vlies 2002). Ondanks dat we internationaal bekend staan als waterland bij uitstek, kan de Nederlandse overheid op het gebied van lokaal waterbeheer nog genoeg leren door over de grens te kijken. Qua variëteit aan instrumenten zijn er voldoende mogelijkheden beschikbaar, echter de beschikbare kennis lijkt nog weinig te worden gebruikt.

1.2 Wat houdt een waterplan in?



Afbeelding 1.3 Een leidraad die de gemeentes, welke vallen onder het waterschap Hollandse Delta, kunnen gebruiken. (bron: Waterschap Hollandse delta 2010)

Volgens het Nationaal Bestuursakkoord Water moesten alle Nederlandse gemeenten, indien dit vanuit het oogpunt van problematiek ten aanzien van wateroverlast noodzakelijk wordt gevonden, voor de eerste helft van 2006 een waterplan opgesteld hebben (V&W et al 2003, Schwartz 2004). Dit betekent dus dat elke gemeente met een wateropgave^{2 3} in samenwerking met het waterschap een waterplan dient te maken. De invulling van dit beleidsdocument mag men grotendeels naar eigen inzicht bepalen, echter dient men minimaal rekening te houden met riolering, optimalisaties en grondwater. In de praktijk blijkt dat vrijwel elke gemeente, al dan niet in samenwerking met aangrenzende gemeentes, een waterplan heeft opgesteld. Omdat er voor het maken van een waterplan geen duidelijke algemeen geldende leidraad en eisen zijn opgesteld, kunnen en zullen er per waterplan verschillen zichtbaar zijn qua invulling en kernpunten. De ene gemeente zal zich bijvoorbeeld puur op het rioleringsbeleid gestort hebben, terwijl anderen misschien meer de

² De wateropgave wordt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006c) gedefinieerd als het maatregelenpakket waarmee problemen op het gebied van wateroverlast, droogte, oppervlaktewaterkwaliteit en grondwaterkwaliteit en –kwantiteit zoveel mogelijk worden voorkomen of opgelost. In het Nationaal Bestuursakkoord Water wordt de wateropgave niet gedefinieerd.

³ Gemeenten met een wateropgave zijn gemeenten die te maken hebben (of dit in de toekomst kunnen krijgen) met wateroverlast, die voornamelijk veroorzaakt wordt door een gebrekkig stedelijk watersysteem.

nadruk wensen leggen op ruimte voor de rivier. Het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2009) geeft de volgende uitgebreide omschrijving van een waterplan: “Een waterplan is een plan waarin een gemeente, veelal samen met waterschap, Rijkswaterstaat en waterleidingbedrijf, haar beleid op het gebied van water formuleert. Het plan gaat dus niet alleen over oppervlaktewater, maar ook over grondwater, afvalwater, rioolwater, regenwater en drinkwater. En over de relaties die tussen deze watersoorten bestaan, binnen het grondgebied van een gemeente.”⁴

Eerder is genoemd dat er geen duidelijk eenduidig beeld tussen de waterplannen bestaat, er valt echter wel binnen alle waterplannen een gelijke lijn van opstelling te ontdekken. Over het algemeen bestaat een plan uit de volgende onderdelen:

- De integrale visie op het stedelijk waterbeheer,
- analyse van huidige gemeentelijke watersituatie (bv knelpunten),
- visie op het toekomstig waterbeheer (bv doelstellingen),
- maatregelen ter verbetering van het waterbeheer.

(Valk en Hofman 2004)

Zoals gezegd vult elke gemeente deze (en aanvullende) onderdelen naar eigen inzicht in en lijkt het ene waterplan qua invulling niet op de andere. Echter bieden sommige organisaties wel een handleiding voor de opstellers van een waterplan. (zie afbeelding 1.3)

De VNG en het UvW (2004) beschrijven in de “Handreiking stedelijk waterplan” dat het waterplan gezien zou moeten worden als “een koepelplan met een strategische visie waaronder diverse andere (meer uitvoeringsgerichte) plannen kunnen hangen met concrete afspraken en maatregelenprogramma’s.” Daarmee zou een waterplan dus voor langere termijn het gemeentelijk waterbeleid moeten waarborgen, om ook concreet geconstateerde problemen binnen het stedelijk watersysteem te lijf te kunnen gaan, zou het waterplan ook een tactisch en operationeel deel moeten bevatten. Het operationele deel zou een gemeentelijk rioleringsplan kunnen zijn, maar ook de opdracht ruimte te creëren voor opslag van overtollig water bij buitengewone hoeveelheden regen of te hoge waterstanden of het heffen van een gemeentelijke waterbelasting voor bedrijven die veel verhard oppervlak hebben (en dus minder waterinfiltratie). Dit zijn voorbeelden van instrumenten waarmee de gemeente haar gestelde beleid ten uitvoer kan brengen, de beleidsinstrumenten. Naast dat een waterplan op zichzelf een beleidsinstrument genoemd wordt, kunnen in het plan dus weer andere instrumenten genoemd worden om de gestelde doelen te kunnen bereiken.

Er is meer mogelijk met het waterplan, de capaciteit die het als volwaardig beleidsinstrument kan hebben, lijkt nog niet volledig benut te worden. Ten eerste omdat de noodzaak en het belang van een goede koppeling tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer niet duidelijk lijkt te zijn voor de gemeentes. Ten tweede omdat er een onduidelijke invulling is van het waterplan als instrument voor de genoemde koppeling. Dus zullen in dit onderzoek waterplannen van verschillende gemeentes met elkaar vergeleken worden, daaruit zullen overeenkomsten en verschillen naar voren komen. En kan duidelijk achterhaald worden waarom de koppeling tussen waterbeheer en ruimtelijk ordening nog altijd niet goed gemaakt is en hoe dit verbeterd kan worden. De voor het stedelijk waterplan beschikbare en ingezette beleidsinstrumenten zijn het onderwerp, samen met het bepalen waarom er zoveel verschillende visies op het waterplan zijn.

⁴ Het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden heeft op haar website een zogenaamd waterschapswoordenboek.
(http://www.hdsr.nl/informatie/digitaal_loket/woordenboek?mode=show_all)

1.3 Doelstelling van de thesis

De huidige wateropgave kan niet door één waterbeheerder opgelost worden, het beleid dient op elkaar afgestemd te worden. Alleen op die wijze kan men de problemen effectief aanpakken, daarvoor moet zowel intern als onderling goede afspraken gemaakt worden. Om de afstemming en samenwerking tussen de verscheidende waterbeheerders in goede banen te leiden stelt men waterplannen op. Deze worden door de gemeente gemaakt, in samenspraak met het lokale waterschap en in de meeste situaties ook het waterbedrijf. Veel gemeentes lijken het waterplan als een noodzakelijk kwaad te zien en stellen het op omdat het moet en niet omdat ze het nut ervan inzien. Dat blijkt ook wel uit de interesse die veel gemeentes tonen in het opstellen van een waterplan, het heeft geen prioriteit en meerdere gemeentes hebben de deadline van januari 2007, zoals gesteld in het convenant, overschreden. Sommige gemeentes zijn zelfs nu nog bezig met het opstellen van een eerste waterplan.

Het doel van dit onderzoek is meer inzicht verkrijgen in hoeverre het waterplan meer mogelijkheden heeft als beleidsinstrument en hoe het beter ingezet kan worden. Tegelijk kan daarbij gezocht worden naar de reden waarom het waterplan zo weinig prioriteit en interesse lijkt te krijgen van ambtenaren. Het waterplan wordt door vrijwel alle gemeentes omschreven als een beleidsdocument, welke een oplossing zou moeten vormen voor de huidige problematiek met hun stedelijk waterbeheer en in de afstemming tussen ruimtelijke ordening en water(beheer). Waarom is het document voor een deel van de gemeentes een verplicht nummer en zien anderen het wel als een serieuze start voor nieuw en effectief waterbeleid?

In het theoretisch kader zal door middel van een literatuurstudie nader beschreven worden wat het begrip beleidsinstrument inhoudt, welke beleidsinstrumenten we kunnen onderscheiden en welke inzetbaar zijn ten behoeve van het stedelijk waterplan. Om oplossingen te bieden voor problemen zijn verschillende beleidsinstrumenten beschikbaar, op heel diverse vlakken. Deze instrumenten zouden dan ook beschreven kunnen, of zelfs moeten worden in het waterplan. Te denken valt aan economische, juridische of communicatieve instrumenten. De vragen die hierbij gesteld worden luiden als volgt:

“Welke beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om een stedelijk waterplan in de praktijk te kunnen handhaven en uitvoeren?”

“Wat zijn de verschillen in de stedelijke waterplannen, welke beleidsinstrumenten worden daadwerkelijk ingezet?”

“Waarom staan gemeentes zo verschillend tegenover het waterplan, welke mogelijkheden zijn onbenut?”

Het in het volgende hoofdstuk te beschrijven theoretisch kader zal verder ingaan op de vraag wat beleidsinstrumenten precies zijn. Ten behoeve van het theoretisch kader zullen enkele deelvragen opgesteld worden.

1.4 Methodiek van het onderzoek

Aan de hand van een literatuurstudie zal allereerst een theoretisch kader gemaakt worden voor dit onderzoek. In de eerste plaats zal daarin het begrip beleidsinstrument nader uiteengezet worden, om duidelijk te maken wat het precies is en kan zijn. Ten tweede zal de inzet van een beleidsinstrument verduidelijkt worden. Welke te onderscheiden algemene vormen van beleid kennen we en hoe worden de instrumenten daarvan ingezet.

Ten tweede zal er gekeken worden naar de buitenlandse praktijk, welke beleidsinstrumenten gebruikt men buiten Nederland ten behoeve van het waterbeleid daar. Aan de hand hiervan kan ook een vergelijking worden gemaakt met de Nederlandse instrumenten. Tevens kan er gekeken worden welke mogelijkheden qua instrumentarium er in de praktijk zijn. Ook kan daarmee een overzicht gemaakt worden van het instrumentarium dat binnen het gemeentelijke en stedelijke waterbeleid gebruikt kan worden. Daarvan zal een raamwerk opgesteld worden.

Vervolgens zal er nog beschreven worden hoe het waterbeleid in Nederland zich onder invloed van, onder andere, de Europese regelgeving ontwikkeld heeft. Daaruit volgt hoe de lokale overheid uiteindelijk gekomen is tot het vormen van stedelijke waterplannen.

Dit samen biedt een raamwerk voor het analyseren van de gekozen stedelijke waterplannen. Door middel van het tekstueel bestuderen van drie, door gemeentes en hun waterpartners opgestelde, waterplannen zal uitgezocht worden welke beleidsinstrumenten in het betreffende waterplan genoemd worden. Deze zullen indien mogelijk nader beschreven worden. Daarvoor moet wel gebruik worden gemaakt van de instrumenten welke in het waterplan nader uiteengezet worden om de plannen in de praktijk ten uitvoer te kunnen brengen of te handhaven.

Omdat een deel van de gemeentes de waterplannen al een aantal jaren klaar heeft, is het ook interessant om te kijken of men in de gemeente al concrete maatregelen heeft genomen of voorgesteld aan de hand van het opgestelde plan. Tevens zijn veel gemeentes al toe aan een tweede waterplan en kan er gekeken worden hoe men zelf het eerste waterplan heeft ervaren en of er concreet genoemde ideeën en projecten uitgevoerd zijn aan de hand van het waterplan.

Om de buitenlandse praktijk en de Nederlandse waterplannen te kunnen beoordelen kunnen er nog een aantal deelvragen gesteld worden. Deze kunnen ook gebruikt worden om de theorie van beleidsinstrumenten duidelijk te maken.

De volgende deelvragen kunnen gesteld worden als hulp bij antwoord op de hoofdvragen:

- Welke groepen beleidsinstrumenten kunnen we onderscheiden?
- Welke beleidsinstrumenten zijn er?
- Welke beleidsinstrumenten kunnen er onderscheiden worden binnen het waterplan?
- Maakt men per waterplan gebruik van meerdere soorten beleidsinstrumenten?
- Wat zijn de meest ingezette beleidsinstrumenten?

2. Beleidsinstrumenten voor het stedelijk waterplan

In dit hoofdstuk zal uitgezocht worden welke vormen van beleidsinstrumenten we kennen en wat deze inhouden. Tevens zal gekeken worden welke beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden ten behoeve van een stedelijk waterplan. Daarnaast zullen voorbeelden gegeven worden van hoe men in andere landen het waterbeleid geregeld heeft en wordt er een raamwerk van beleidsinstrumenten opgesteld.

2.1 Welke typen beleidsinstrumenten kennen we?

Voor een effectieve aanpak van de waterproblemen in Nederland is het essentieel een goede synergie te verkrijgen tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Dit omdat water steeds meer gezien wordt als de ordende factor bij ruimtelijke ontwikkeling. Het huidige overheidsbeleid ten aanzien van waterbeheer is er dan ook op gericht om ook vanuit ruimtelijk opzicht te kijken naar mogelijke oplossingen voor de huidige waterproblemen waar Nederland mee te maken heeft. Dit hoofdstuk is het raamwerk voor de beoordeling van de stedelijke waterplannen. Eerst moet duidelijk zijn welke mogelijkheden er allemaal zijn qua beleidsinstrumentarium, daarvoor wordt gekeken naar hoe men in het buitenland het beleidsinstrumentarium inricht met betrekking tot het beleid omtrent waterbeheer .

Het te voeren ruimtelijk beleid wordt over het algemeen vastgelegd in plannen. Deze ruimtelijke plannen zijn in te delen naar drie verschillende doelen. Ten eerste voorzien zij het proces waarin de beleidsmakers en de betrokken partijen met elkaar in contact kunnen komen. Op deze wijze kan men met elkaar in discussie over de maatregelen of mogelijkheden binnen het plangebied. Als tweede doel kunnen beleidsmakers via een ruimtelijk plan het voorgenomen beleid communiceren richting de actoren. Als laatste kunnen de plannen dienen om het beleid dat de makers voorstaan te implementeren. Tevens dragen ruimtelijke plannen bij aan het wettelijk inkaderen van rechten en regelgeving, welke eventueel nodig zijn voor het gewenste einddoel van het plan (Kaiser et al. 1995).

Ruimtelijke plannen zijn ook in te delen naar schaalniveau en tijdsduur. Hieruit volgt een verdeling van die soorten plannen, strategisch, operationeel en uitvoerend. Een stedelijk waterplan wordt over het algemeen omschreven als een strategisch document om een oplossing te bieden voor de waterproblematiek.⁵ Het stedelijk waterplan dient in de eerste plaats als een beleidsdocument waarin aangegeven wordt hoe de gemeente aankijkt tegen het stedelijke waterbeheer en de stedelijke wateropgave. Daarnaast kan een stedelijk waterplan een tactisch en operationeel deel bevatten.

Stedelijke waterplannen zijn een goed voorbeeld van een beleidsinstrument, maar ze kunnen ook bestaan uit beleidsinstrumenten. Hoe het stedelijk waterplan er uit ziet is door de gemeente, in samenspraak met het waterschap, zelf geheel vrij in te vullen. Datzelfde geldt voor de integratie met andere (gemeentelijke) plannen, zoals bijvoorbeeld het Gemeentelijk Rioleringsplan. In de “Handreiking stedelijk waterplan VNG en UvW” beschrijft men dat “Het waterplan wordt gezien als een koepelplan met een strategische visie waaronder diverse andere (meer uitvoeringsgerichte) plannen kunnen hangen met concrete afspraken en maatregelenprogramma’s” (VNG en UvW 2004). Zo laten de gemeentes als

⁵ In de handreiking van de VNG en het UvW stelt men dat “het waterplan primair als strategisch document” kan worden beschouwd (Handreiking stedelijk waterplan, 2004, p. 9)

Hoogezand-Sappemeer en Leiden bijvoorbeeld zien dat ze het waterplan graag gevolg willen geven met concrete maatregelen, door hun waterplannen te laten uitwerken via een apart opgesteld uitvoeringsprogramma.

Wetten en regelgeving die overheid halve ingevoerd worden, zijn vooral zichtbaar via de beleidsinstrumenten. Deze instrumenten zijn de belangrijkste manier voor een overheid om een bepaalde gewenste situatie te bereiken of een eind te maken aan een ongewenste situatie. Beleidsinstrumenten zijn bedoeld om de doelen, die met de maatregelen beoogt worden, te bereiken, bijvoorbeeld de beïnvloeding van het gedrag van burgers, instanties of de eigen organisatie. Over het algemeen is het doel zelfs alleen te bereiken door via een of meerdere instrumenten het (nieuwe) beleid kenbaar te maken en ten uitvoer te brengen. Het type beleidsinstrument dat gericht is op het bereiken van de gewenste situatie noemt men over het algemeen overheidsproductie of overheidsvoorziening, bijvoorbeeld het aanleggen van dijken tegen hoog water.

Er zijn diverse soorten beleidsinstrumenten en elke actor in het proces kan verschillend tegen eenzelfde soort instrument aankijken. Beleidsinstrumenten kunnen overlappend zijn, maar om toch een beeld te geven van welke soorten instrumenten er zijn, is er een onderscheiding te maken in diverse sturingsmodellen, te weten, de economische, juridische en communicatieve sturingsmodellen. Deze drie modellen zijn weer onder te verdelen in twee verschillende dimensies, algemene of individuele modellen en verruimende (stimulerende) of beperkende (repressieve) modellen (Bressers, 1993). In de onderstaande tabellen wordt met voorbeelden aangegeven wat men onder de diverse modellen kan verstaan.

beleidsinstrument	verruimend stimulerend	beperkend repressief
communicatief	voorlichting	propaganda
economisch	subsidie, beloning (prikkel)	heffing
juridisch	convenant, rechten	gebod (plicht) of verbod

Figuur 2.1 Beleidsinstrumenten volgens de indeling van Van der Doelen. (Bron: Bressers, 1993)

Dimensie	Sturingsmodel		
	<i>Juridisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Communicatief</i>
Algemeen	wet	maximumprijzen, minimumprijzen	massamedia
Individueel	beschikking	subsidies op aanvraag	advies

Figuur 2.2 Algemene en individuele vormen van de drie sturingsmodellen. (Bron: Fenger & Klok 2003)

Bij deze indeling is het belangrijk om te weten dat ze dan wel verschillen laten zien tussen de sturingsmodellen, maar dat de instrumenten ook veel overeenkomsten kunnen vertonen. Een juridische overtreding kan gevolgd worden door een financiële sanctie en heffingen worden vaak gebaseerd op wetten en regels. Ook kan de zienswijze van een instrument voor elke actor anders zijn, zo kan een communicatief instrument voor de ene partij als een verplichting gezien worden, terwijl de andere partij het als voorlichting ziet. Tevens is het belangrijk te weten dat de beleidspraktijk dynamisch is en dat er constant nieuwe

instrumenten bij komen welke niet goed in de huidige modellen te delen zijn of bijvoorbeeld overlappend zijn (Bressers, 1993).

Het juridische sturingsmodel schrijft volgens Fenger en Klok (2003) middels regels voor welk gedrag burgers en organisaties al dan niet behoren te vertonen, waarden en normen worden middels de regelgeving opgelegd. Beleidsinstrumenten welke behoren tot het juridische sturingsmodel worden gebruikt om het te beïnvloeden gedrag van de doelgroep rechtens en expliciet verplicht, verboden of toegestaan. Met het sturingsmodel worden normen en waarden neergelegd. Deze kunnen ook met financiële middelen opgelegd of belast worden, dit is het economische stuurmodel. Met dit model kan een gedragswijziging gedaan worden door de alternatieven financieel aantrekkelijker te maken (bijvoorbeeld met behulp van een subsidie) of een ongewenst gedrag juist te belasten (door middel van boetes bijvoorbeeld). Zo kunnen bepaalde toestanden wel blijven bestaan, maar verbindt de overheid er een financiële consequentie aan. Volgens Fenger en Klok (2003) is het kenmerkende van het economische stuurmodel dat men de voor- en nadelen, die zijn verbonden aan keuzemogelijkheden, tracht te wijzigen door financiële consequenties er aan te verbinden of deze te veranderen. Op deze manier heeft de doelgroep zelf min of meer de vrijheid zelf te kiezen of men dat (on)gewenste gedrag wil vertonen. Deze gedragswijziging kan men ook tot stand proberen te brengen worden door middel van het verstrekken van informatie, dit noemt men het communicatieve sturingsmodel (Fenger & Klok 2003). Hierdoor probeert de overheid door nadere informatie over het (on)gewenste gedrag de doelgroep te wijzen op de gevolgen en/of de waardering voor en kennis over andere keuzemogelijkheden te veranderen.

Binnen de verschillende sturingsmodellen kan er onderscheid gemaakt worden in algemene en individuele beleidsinstrumenten. Individuele instrumenten binnen een sturingsmodel hebben consequenties voor één persoon of (deel van) een organisatie en kunnen er verschillende voorschriften worden gehanteerd, andersom hebben de algemene beleidsinstrumenten betrekking op de volledige doelgroep en gelden voor iedereen binnen die groep dezelfde regels en voorschriften (Fenger & Klok 2003).

Daarnaast kan er nog onderscheid gemaakt worden in verruimende dan wel beperkende instrumenten. Bij de verruimende beleidsinstrumenten vergroot men het aantal gedragsmogelijkheden van de doelgroep. Terwijl het aantal gedragsmogelijkheden verkleind wordt bij de beperkende beleidsinstrumenten. De inzet van deze instrumenten is vooral van belang voor de steun en weerstand die de toepassing bij de doelgroep kan oproepen (Bressers, 1993).

Eerder is al aangegeven dat beleidsinstrumenten veelal gericht zijn op de verandering of beïnvloeding van gedrag. Het gedrag van individuen of gemeenschappen kan op verschillende manieren tot stand komen. Zo kan men uit gewoonte bepaalde gedragingen vertonen, met juridische instrumenten kan men dit gewoontegedrag vervolgens onmogelijk maken, door er een economisch instrument aan te koppelen zou men het gedrag kunnen beboeten en onaantrekkelijk maken. Door voorlichting te geven, zet de overheid dan ook nog het communicatieve instrumentarium in. Ten tweede kan gedrag ook afkomstig zijn vanuit het individu zelf (houding) of door de maatschappelijke of sociale omgeving van een persoon, dit noemt men de gedragsnormen. Het is geen gewoonte, omdat verandering van de omgeving ook deze normen kan aanpassen, doordat men nadenkt over het gedrag, iets dat bij gewoonte niet het geval is. Voor verandering van dit gedrag is het vooral belangrijk de gehele sociale groep aan te spreken met het beleidsinstrumentarium (Fenger & Klok 2003).

O'Toole (1997) duidt daarnaast aan dat, naast de genoemde indeling, het begrip netwerkmanagement steeds belangrijker wordt. Daarbij is het uitgangspunt dat een partij of actor niet langer geïsoleerd beleid ontwerpt, maar dat hij daarbij afhankelijk is van andere partijen en actoren. Dit noemt men dan een beleidsnetwerk. De samenwerkingsverbanden

van gemeenten en waterbeheerders bij het opstellen van een waterplan en het daarbij betrekken van belanghebbenden (inwoners bijvoorbeeld) onderschrijven de constatering van Fenger en Klok (2003) en O'Toole (1997) betreffende het belangrijker worden van netwerkmanagement.

2.2 De buitenlandse praktijk

Om de mogelijkheden van de hoofdcategorieën van het beleidsinstrumentarium in kaart te brengen, kijken we naar de buitenlandse praktijk op het gebied van stedelijk waterbeheer, hoe gaat men in het buitenland om met de mogelijke problemen binnen het stedelijk waterbeheer en op welk type beleidsinstrumenten leggen zij de focus? Dit vormt het raamwerk voor beoordeling van de Nederlandse stedelijke waterplannen.

2.3 De Financiële Verenigde Staten

Het stedelijk waterbeheer van de Verenigde Staten is gedecentraliseerd, men laat het aan de regio of zelfs de gemeentes over hoe men het beheer wil inrichten. Het waterbeheer kenmerkt zich door de zogenaamde "Low Impact Development (LID)"⁶. Ruimtelijke ordening en waterbeheer zijn daarmee gekoppeld, men combineert de landplanning met technische ontwerpen om een oplossing te vinden voor problemen met regenwater en de afvoer daarvan. Low Impact Development legt de nadruk op duurzaam omgaan met water en het gebruik maken van on-site aanwezige natuurlijke kenmerken om de kwaliteit van water te beschermen. LID is te vergelijken met de duurzame stedelijke afvoer systematiek⁷ die men in het Verenigd Koninkrijk toepast (Larry Coffman et al. 1999).

Binnen dit systeem van LID kan men denken aan technische oplossingen als groene infrastructuur, groene daken of regentuinen. Hiermee combineert men eerder ontstane ontwikkelingen als bijvoorbeeld better site design en duurzaam ontwerp.

Voor het realiseren van deze oplossingen laat men veel over aan de betrokken partijen zelf, het stimuleren van de diverse mogelijkheden doet men voornamelijk via de financiële weg, de economische beleidsinstrumenten dus. De Verenigde Staten kennen volgens Keeley (2007) een kleine 400 verschillende regenwaterbelastingen, welke algemeen toepasbaar zijn, maar ook op individuele basis opgelegd kunnen worden. De algemeen toepasbare regenwaterbelastingen zijn bijvoorbeeld de ad valorem belastingen, vergelijkbaar met de onroerende zaak belasting (OZB) in Nederland, en de uniforme waterbelasting op basis van het verbruik van drinkwater. De individuele economische instrumenten zijn recent meer in opkomst in het Amerikaanse systeem. Het gaat hier om bijvoorbeeld belasting op basis van gemiddeld waterverbruik en om een belasting op basis van de water afvoerende capaciteit van het perceel. Dat houdt in dat men beoordeelt hoeveel water het perceel kan laten infiltreren of zelf afvoeren naar oppervlakte water. Hoe minder water er vanaf het perceel naar de algemene afvoer gaat, hoe minder belasting er betaald moet worden (Keeley 2007).

De Verenigde Staten kennen nog wel juridische en communicatieve instrumenten, echter zijn die ook weer vooral op economische aard gestoeld, zoals lozingsvergunningen en voorlichting over de verschillende mogelijkheden van waterbelastingen. Andere vormen van communicatieve middelen als voorlichting en educatie zijn vooral gericht op de jeugd in de VS, een vorm van jong geleerd is oud gedaan (Van der Vlies 2002).

⁶ Onsite Stormwater Management is de term die door de Washington State Department of Ecology wordt gehanteerd, LID is echter gebruikelijker.

⁷ Sustainable Urban Drainage Systems (SUDS)

2.3 Communicatief Engeland

In tegenstelling tot de Verenigde Staten richt men zich in Engeland vooral op de inzet van communicatieve beleidsinstrumenten om het waterbeheer vorm te geven. Dit komt vooral voort uit het feit dat veel waterbeheer nog vanuit private initiatieven moet komen. Daarbij komt nog dat een deel van het waterbeheer in Engeland (en Wales) sinds de jaren 90 geprivatiseerd is. Drinkwatervoorzieningen, riolering en afvalwaterbehandeling zijn, overigens succesvol, in handen van private partijen. Maar ook zijn grote industriële vloedkeringen en een flink aantal kleinere waterkerende bouwwerken in beheer van private bedrijven en personen, bijvoorbeeld rondom de Theems (Lavery & Donovan 2005). Doordat keermuren langs de rivier en gewone waterkeringen weer in handen zijn van de Environmental Agency, is er in Engeland dus een behoorlijk gefragmenteerd waterbeheer, er zijn veel verschillende verantwoordelijke partijen zowel op het gebied van de kwaliteit als dat van de kwantiteit. De controlerende taak van het beheer omtrent kwantiteit en kwaliteit van oppervlaktewater in de regio's is openbaar regionaal ondergebracht bij de zogenaamde National River Authorities, welke onder de centrale overheid vallen (Toonen 1993).

De meerjaren planning wordt met name gedaan door de Environmental Agency. Een van de belangrijkste doelen bij de planning voor bijvoorbeeld management van hoogwater aan de kust, is het creëren van voldoende bewustwording bij gemeenschappen en bedrijven over de mogelijke problemen met water. Dit heeft als doel dat zij hun waterkerende infrastructuur op orde maken en houden en blijven investeren in eigen projecten of investeren in de projecten die de Environmental Agency voorstelt (Lavery & Donovan 2005). Dit ziet men als de manier om veilig, efficiënt en goedkoop beleid om waterkwantiteit en -kwaliteit te beheren. De gedachte hierachter is, dat wanneer men vanuit de overheid, de burger en het bedrijfsleven voldoende en goed informeert, bijvoorbeeld via de media of met demonstratieprojecten, over de gevaren van water, ook zij hun (financiële) steentje bijdragen aan het waterbeheer in hun directe woonomgeving, regio of land. Tevens wil men graag de partijen betrekken bij de eigen planvorming en uitvoering van projecten, dit niet alleen om begrip te kweken bij de belanghebbenden, maar ook om het plan vorm te kunnen geven en iedereen tevreden te kunnen stellen. Het waterbeheer in Engeland is dus een vorm van burgerparticipatie, communicatief en samenwerkend.

Een ander belangrijk aspect van het communicatieve waterbeheer in Engeland is het systeem van het vroegtijdig waarschuwen van private partijen bij mogelijke problemen met hoog water. Het gaat hierbij niet om de verre toekomst, maar waarschuwen op basis van de waterstanden en weersverwachting in de dan komende dagen, zodat men zichzelf er op kan voorbereiden, of hun eigen waterkering in werking kan stellen. Het zou een early warning system genoemd kunnen worden, tijdig waarschuwen zodat problemen met bijvoorbeeld hoge waterstand voorkomen kunnen worden en de gevolgen daarvan beperkt.

Juridisch en financieel beleid wordt in Engeland wel gevormd omtrent waterbeheer, maar communicatie in de vorm van overleg, waarschuwing en voorlichting naar belanghebbenden, buiten de beleidsvormers, staat voorop.

2.4 Juridisch Frankrijk

Frankrijk kent, met name, op het gebied van lokaal waterbeheer (rioolwaterzuivering en drinkwatervoorziening bv) ook private investeringen, maar vooral het juridisch inkaderen van waterbeleid is in Frankrijk heel belangrijk. De nationale overheid maakt de plannen en doelen voor waterkwaliteit, kwantiteit en de reductie van vervuiling, hiermee stelt men de kaders voor de plannen die de onderliggende organen moeten opstellen. In de vorm van vergunningen, controles en (financiële) sancties voert men het beleid uit.

Het uitvoerend beheer van water is verdeeld over zes grote stroomgebieden in het land, ieder onder controle van een soort waterschap⁸, deze vallen weer onder het Ministerie van Milieu. Echter, ze zijn wel financieel onafhankelijk van de landelijke overheid (De Jong & Reitsma 2010).

Aan de hand van de landelijk opgestelde meerjarenplanning, maken de onderliggende overheidsorganen, de departementen en gemeentes, weer hun eigen meerjarenplannen⁹ voor waterbeheer. Bij de departementen is dit voornamelijk op basis van de van bovenaf gestelde milieuprioriteiten. De gemeentes maken de meerjarenplannen voor de kwaliteit van het water en moeten waterbeheer integreren in bestemmingsplannen. Beide zijn verantwoordelijk voor het beheren van drinkwater en afvalwater (De Jong & Reitsma 2010).

Het landelijke waterbeheer wordt, net als in Nederland, vormgegeven door een waterwet. Deze vormt het nationale kader voor waterbeheer, met als stelregel dat water een nationaal bezit is en het speerpunt is onder andere dat er een goede balans gevonden moet worden tussen milieu, economie en belanghebbenden. Met de waterwet worden de waterbeheersplannen rechtsgeldig en kadert men zelfs juridisch in dat de onderliggende overheidsorganen hun waterbeheer uitwerken in samenwerking met betrokken burgers, bedrijven en andere partijen. (Van Rijn 2010)

Met SDAGE's¹⁰ en SAGE's¹¹ wordt de waterwet op een lager overheidsniveau uitgewerkt tot werkbare lokale plannen, met daarin ook nog andere relevante wetgeving en Europese richtlijnen meegenomen. De Franse waterwet heeft het uitwerken van deze plannen voor inrichting en beheer van wateren opgenomen.

De SDAGE plannen zijn masterplannen specifiek voor het waterbeheer binnen de zes waterschappen. Zij ontwikkelen de plannen, zoals gezegd, op basis van de waterwet en voeren ze uit. Het plan geldt als referentiekader voor alle acties voor de waterkwaliteit en kwantiteit binnen het beheergebied van het waterschap voor 15 jaar. Een SDAGE wordt opgesteld door een watercomité en vervolgens politiek en bestuurlijk bekrachtigd door de bestuurders (prefecten) binnen het beheersgebied (Piégay, Dupont & Faby 2001).

Voor specifieke verbeterprojecten op beperkt lokaal niveau (500-2000m²) worden SAGE's gemaakt. Aan de hand van de waterdoelstellingen geformuleerd in de SDAGE's wordt door een lokale watercommissie het plan gemaakt om binnen het gebied een concrete oplossing voor de waterproblematiek te vinden. Dit is geheel in lijn met de juridische inkadering van publieke participatie in de waterwet. Vanuit lokale wensen en een definitie van het betreffende gebied, wordt een lokale watercommissie gevormd. Deze commissie ontwikkelt vervolgens met de lokale belanghebbenden de SAGE, welke daarna goedgekeurd moet worden door betrokken gemeentebesturen, het betreffende waterschap en uiteindelijk de prefectuur. Hiermee heeft de SAGE een wettelijke basis (Van Rijn 2010).

Een voorbeeld van een dergelijke SAGE is degene die is opgesteld voor de Leiebekken¹². Het besluit voor het opstellen van de SAGE werd door de verantwoordelijke prefecten genomen naar aanleiding van een toename van het aantal overstromingen van de rivier gedurende een periode van 15 jaar. De prefecten stelden het werkingsgebied van de SAGE

⁸ Agence de l' Eau. De zes zijn: Artois-Picardie, Seine-Normandie, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Adoure Garonne en Rhone-Mediterranee-Corse.

⁹ Over het algemeen zijn dit plannen die steeds gelden voor 5 jaar, ze zijn opgesteld op basis van onder andere richtlijnen van de Europese Unie.

¹⁰ Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

¹¹ Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

¹² De Leie (Frans: *Lys*) is een rivier in Noord-Frankrijk die bij Gent (België) in de Schelde uitmondt.

vast en bepaalden de samenstelling van de Lokale Watercommissie¹³. Deze commissie is de instantie welke zorg draagt voor reflectie, overleg en besluitvorming omtrent de uitwerking van de SAGE (Comil 2006).

Er zijn in de SAGE voor de Leie vier thema's gegeven: kwalitatief en kwantitatief waterbeheer, beheer en bescherming van het watermilieu en risicobeheer. Hierbij is de strijd tegen overstromingen als hoofddoelstelling aangegeven voor de SAGE. De doelstellingen worden weer onderverdeeld in doelen, zoals in het geval van de overstromingen: een verlaging van het gemiddeld waterpeil van 20 tot 50 cm, de duur en omvang van overstromingen terugdringen en de volumes van de waterstanden met 20% verminderen. De werkwijzen dit alles uiteindelijk te bereiken wordt ook aangegeven in het plan, bijvoorbeeld het doen van een hydraulische studie naar delen van het bekken. Ook worden de te nemen stappen beschreven, van stuurgroep naar werkgroep naar publieke bijeenkomsten en nieuwsbrieven. Ook de wijze waarop alle maatregelen en te nemen stappen gefinancierd worden is aangegeven in de uitwerking van de SAGE. Dit plan is uiteindelijk goedgekeurd door het opzetten van het operationele instrument: Syndicat Mixte pour le S.A.G.E. de la Lys (SYMSAGEL). Dit is de overkoepelende stuurgroep, deze beschikt over de noodzakelijke juridische capaciteiten, om de controle over de werken en de financiering van de studies uit te voeren en eventueel over de werken die op vraag van de lokale watercommissie worden uitgevoerd (Comil 2006).

2.5 Samenvattend

Met de voorbeelden van Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten is duidelijk gemaakt dat de focus van waterbeheer in de rest van de wereld heel anders kan liggen. Natuurlijk hebben ze alle wel overlappende beleidsinstrumenten op financieel, communicatief of juridisch gebied, maar duidelijk is geworden dat de prioriteit in elk van deze landen elders ligt. Frankrijk op juridisch gebied, de Verenigde Staten op financieel gebied en in Engeland legt men de focus op het communicatieve deel van waterbeheer.

De genoemde voorbeelden kunnen nu in tabelvorm nogmaals gegeven worden, dit om de beleidsinstrumenten in de context te zetten van de eerder gegeven abstractere tabel (figuur 2.2).

Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch (Fr.)	Economisch (V.S.)	Communicatief (U.K.)
Algemeen	SDAGE/SAGE	Ad Valorem belasting	Voorlichtingscampagne
Individueel	SAGE	Perceel-belasting	Early Warning Systeem

Figuur 2.3 Buitenlands beleidsinstrumentarium in een sturingsmodeltabel (zie figuur 2.2, pag. 8)

Met de algemene instrumenten worden de modellen bedoeld die voor iedereen binnen het land, provincie of de gemeente gelden. De individuele instrumenten zijn gericht op specifieke gevallen of kleinere groepen. De juridische instrumenten SDAGE en SAGE in Frankrijk gelden voor langere tijd voor de aangewezen gebieden. Een SAGE kan beschouwd worden als een algemeen waterbeheerinstrument, voor een gebied, het kan echter ook op specifieke en individuele gevallen van toepassing zijn en daarom beschouwd worden als een individueel instrument.

Van de vele economische instrumenten die de Verenigde Staten kennen, zijn er twee opgenomen in het overzicht. Al eerste de ad valorem belasting op basis van onroerende zaken, welke eenzelfde afdracht percentage kent voor ieder binnen het belastinggebied. Als

¹³ Commission Locale de l'Eau (C.L.E.)

tweede de perceelbelasting, hiermee wordt de genoemde belasting op water afvoerende capaciteit van de grond van de eigenaar bedoeld. Hierbij wordt individueel per perceel beoordeeld hoeveel afvoerende (en infiltrerende) capaciteit het grondgebied van de bewoner bezit en hoeveel belasting er betaald moet worden. Hoe meer capaciteit, hoe minder er betaald moet worden.

De communicatieve instrumenten van Engeland kunnen ook onderverdeeld worden. Het early warning systeem is gericht op degenen die het beheer hebben over specifieke waterbeheersystemen en worden individueel benaderd over de naderende problemen. Ook het individueel benaderen van landeigenaren, voor het informeren over mogelijke hulp die zij kunnen bieden bij waterbeheer, kan beschouwd worden als een individueel communicatiemiddel. Voorlichting over waterbeheer is echter ook op het gehele land of een regio gericht en kan daarom ook beschouwd worden als een algemeen communicatief instrument.

Aan de hand van de gegeven voorbeelden kan nog een onderverdeling worden gemaakt van de verruimende en beperkende instrumenten, zoals gegeven in figuur 2.1 (pag. 8).

Beleidsinstrument	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief
Juridisch	SDAGE/SAGE	SDAGE/SAGE
Economisch	Perceel-belasting	Ad Valorem belasting
Communicatief	Early Warning Systeem, voorlichting.	Perceel-belasting

Figuur 2.4 Buitenlands instrumentarium ingedeeld volgens het model van Van der Doelen (figuur 2.1, pag. 8)

Samenvattend kan er nog een compleet raamwerk gemaakt worden van alle mogelijkheden in het beleidsinstrumentarium. Dit raamwerk (figuur 2.5) dient als leidraad voor de beoordeling van de Nederlandse stedelijke waterplannen en vormt een overzicht van alle mogelijke instrumenten.

Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Regelgevende instrumenten die voor iedereen gelden.	Financiële instrumenten die voor iedereen gelden.	Communicatieve instrumenten die op iedereen gericht zijn.
Individueel	Regelgevende instrumenten die gelden voor specifieke groepen, personen.	Financiële instrumenten die gevolg hebben voor specifieke groepen of personen.	Gerichte communicatieve middelen, voor specifieke groepen of personen.
Verruimend Stimulerend	Regelgeving welke de burger stimuleert bepaald gedrag te vertonen.	Financieel instrument dat positief/gewenst gedrag belooft.	Communicatie gericht om gewenst gedrag te stimuleren.
Beperkend Repressief	Regelgeving welke de burger dwingt tot bepaald gedrag.	Financieel instrument dat bepaald gedrag bestraft.	Communicatie gericht om gewenst gedrag te eisen. Indoctrinatie.

Figuur 2.5 Alle mogelijke instrumenten samengevat in één tabel

3. Het Nederlandse waterplan

In dit hoofdstuk zal de ontwikkeling van het Nederlandse waterbeleid uiteengezet worden tot de ontwikkeling van de stedelijke waterplannen. Het doel is duidelijk te maken waarom waterplannen ingezet worden in het waterbeleid en wat deze dan inhouden.

3.1 Geschiedenis van het waterbeheer

Water en Nederland zijn al vele eeuwen met elkaar verbonden. Men heeft altijd rekening moeten houden met de gevaren van het water en zal dat in de toekomst ook moeten blijven doen door klimaatverandering. Het land steeds vaker te maken kunnen krijgen met wateroverlast (MNP 2005), bijvoorbeeld door buiten hun oevers tredende rivieren of grote hoeveelheden neerslag in korte tijd die niet snel genoeg afgevoerd kunnen worden. Doordat er daarbij ook nog warmere en vooral drogere zomers verwacht worden, zal er anders met water om moeten worden gegaan.

Er is in het Nederlandse waterbeheer de laatste jaren een omslag gaande van het controleren van water, naar het samenleven met water. Dit is het gevolg van de uitkomsten van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw waarin men onder andere concludeerde dat men niet alleen maar naar technische oplossingen moest zoeken (Schwartz, 2004; Van Eijk 2003; Al 2004). Een betere afstemming tussen ruimtelijke planning en waterbeheer en meer samenwerking tussen verantwoordelijke organen zal hierbij ook nodig zijn.

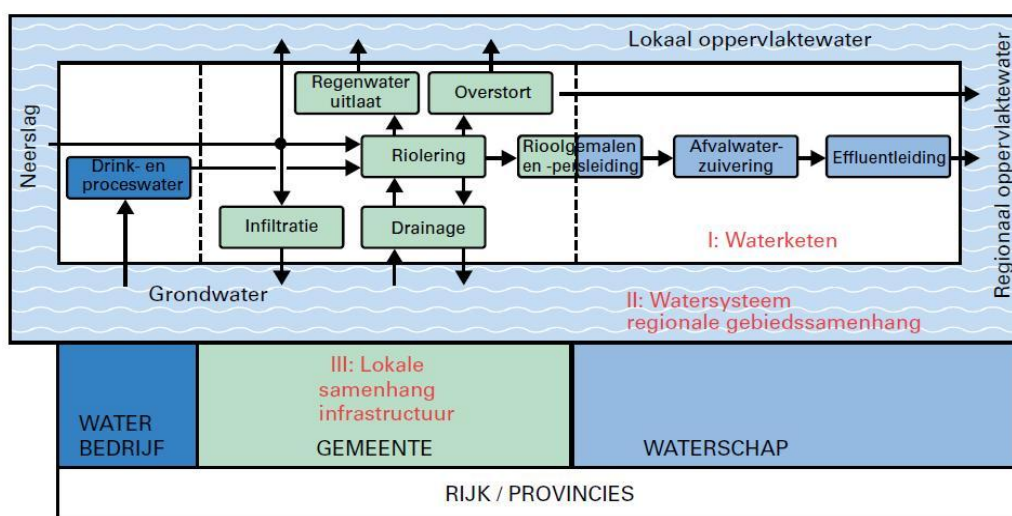
In de tweede helft van de 20^e eeuw zijn er vier Nota's waterhuishouding opgesteld door de Nederlandse regering. In de eerste drie Nota's Waterhuishouding was er nog weinig aandacht voor de externe afstemming van het waterbeleid met ruimtelijke ordening en milieu. Na onder andere de problemen met de hoge waterstanden in het rivierengebied (o.a. Limburg en de Betuwe) in de jaren negentig, verlegde men met de Vierde Nota Waterhuishouding (1998) de nadruk van verbetering van intern samenhangend beleid naar meer externe samenwerking van waterbeleid met milieu en ruimtelijke ordening. Een voortvloeisel hieruit is de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, deze werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat ingesteld en kwam in 2000 met enkele aanbevelingen welke grotendeels door het toenmalige kabinet werden overgenomen (Schwartz, 2004; van Eijk 2003).

Een voor de ruimtelijke ordening belangrijke aanbeveling van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw was, dat er niet alleen naar technische oplossingen gezocht moest worden, maar dat de waterbeheerders het daarnaast ook moeten zoeken in andere richtingen. Zo zou men bijvoorbeeld met ruimtelijke maatregelen (delen van) de waterproblematiek het hoofd kunnen bieden. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat men niet langer probeert het water aan te passen aan de ruimtelijke ontwikkelingen, maar dat men het water ziet als het belangrijkste, het ordenende, element. Wat wil zeggen dat men bij nieuwe gebiedsontwikkelingen eerst kijkt naar het eventueel aanwezige water(systeem) en haar kenmerken en dan naar de manier waarop men het gebied kan inrichten, met daarin de waterkundige staat als leidende basis. Hiervoor moet de waterkundige staat wel in een vroegtijdig stadium van het planproces meegenomen worden. Noodzakelijk hiervoor is een goede afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening.

De Commissie Waterbeheer concludeerde ook dat de interne regie van het waterbeheer niet op orde was en dat er nog behoorlijk wat verbeterd kon worden. Door versnippering van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer, komt er van integraal waterbeheer en de noodzakelijke innovaties weinig terecht (Commissie Waterbeheer, 2000).

Waterschappen, gemeenten, provincies en waterleidingbedrijven zijn de belangrijkste actoren bij het hedendaagse stedelijke waterbeheer, elk van deze draagt verantwoordelijkheid voor een onderdeel van het stedelijk watersysteem. Het geheel van grond- en oppervlaktewater vormt hier het zogenaamde stedelijk watersysteem. Hierbinnen valt ook de waterketen, welke water onttrekt en loost op het watersysteem, de keten bestaat onder andere uit waterzuivering en distributie van water.

De gemeente draagt binnen het stedelijk gebied verantwoordelijkheid voor het beheer van waterbodems, oevers en groenvoorzieningen. De verantwoordelijkheid van het beheer van kwantiteit (peilbeheer) en kwaliteit van water binnen het stedelijk gebied ligt over het algemeen bij de waterschappen. Hierdoor zijn gemeente en waterschap sterk met elkaar verbonden en afhankelijk van elkaar, een juiste afstemming van beleid met elkaar is noodzakelijk, hiervoor is overeenstemming wat betreft de beleidsinstrumenten ook belangrijk (Schwartz, 2004).



Figuur 3.2 overzicht taken en verantwoordelijkheden overheden in de waterketen. (Bron: CIW 2001)

In de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4, 1998) werd voor het eerst gesproken over waterplannen, naar aanleiding van lokale initiatieven tot stedelijke- dan wel gemeentelijke waterplannen. Het waterplan werd door de NW4 opgenomen als actiepunten ter ontwikkeling van een gemeenschappelijk visie van gemeente en waterschap op waterbeheer en beleid. De gemeentes zouden hiertoe allemaal een waterplan op moeten stellen. Hiertoe ondertekenden zij in 2003 ,samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003).

In oktober 2000 werd door het Europees Parlement en de Europese Raad van ministers de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) vastgesteld. De KRW heeft voor het merendeel betrekking op de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater, hieraan is een resultaatsverplichting verbonden. Om de doelen uit de KRW te bereiken heeft de EU een behoorlijk instrumentarium ter beschikking gesteld zoals verplichtingen tot monitoren van de kwaliteit, analyses van watergebruik, maatregelenprogramma's of stroomgebied beheersplannen.

Door een waterplan op te stellen kan een gemeente inspelen op de effecten van het invoeren van de Kaderrichtlijn Water, tevens kan men inspelen op alle andere ontwikkelingen in het waterbeheer. Bovendien kan men met de andere waterbeheerders op

deze wijze concrete afspraken betreffende het te voeren, gezamenlijke, waterbeleid vaststellen.

3.2 Versnipperd beheer

Waterbeheer is in Nederland landelijk gezien jarenlang versnipperd geweest in diverse wetten¹⁴ en dus allerlei verschillende beleidsinstrumenten, met de Waterwet bundelt men vanaf 1 januari 2009 alle regels in één wet. De wet regelt niet alleen het beheer van oppervlakte- en grondwater, maar heeft ook als doel de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening te verbeteren. De waterwet voorziet in het toekennen van functies aan water, op basis van de functies worden eisen gesteld aan de kwaliteit en inrichting van het water.

Taken en verantwoordelijkheden voor de betrokken overheden worden in de waterwet gestroomlijnd. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het nationale beleidskader en stelt de strategische doelen op voor het nationale waterbeheer, de provincies zorgen vervolgens voor de vertaling van het kader en de strategische doelen naar regionaal niveau. Maatregelen die nationaal gevolgen hebben, blijven ook een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De waterschappen en Rijkswaterstaat dragen zorg voor het operationele beheer van de watersystemen, evenals voor het verlenen van vergunningen. In de nieuwe waterwet worden de verschillende vergunningstelsels samengebracht¹⁵. Vanaf dan zijn de waterschappen verantwoordelijk voor vergunningverlening betreffende het regionale watersysteem en Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor verlening betreffende het hoofdwatersysteem (Waterwet, 2008).

Gemeenten ten slotte, krijgen een extra zorgplicht met de nieuwe wet. Naast de al bestaande zorgplicht voor afvalwater, heeft men vanaf januari 2008 ook de zorgplicht voor een doelmatige verwerking en inzameling van hemelwater (Waterwet, art. 3.5). Tevens dienen gemeentes structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of te beperken (Waterwet, art. 3.6). De regeling ten aanzien van de grondwaterstand geldt overigens alleen indien de zorg van een betreffend gebied niet toebehoort aan het waterschap of de provincie. Daarnaast moeten de gemeenten zorgen voor de lokale ruimtelijke inpassing van maatregelen en is er een nieuw heffingstelsel gevormd. Daarmee heeft de vorming van een stedelijk waterplan juridische status. Hoewel het plan zelf niet bij name genoemd wordt in de Waterwet, kan er wel verwezen worden naar de Waterwet indien een gemeente haar verplichting tot waterzorg niet nakomt.

3.3 Integratie met de Europese waterrichtlijn

De waterwet voorziet ook in het integreren van de Europese Kaderrichtlijn Water in het Nederlandse waterbeleid. Omdat er in de toekomst nog meer aanvullende en nieuwe richtlijnen van Europees niveau verwacht worden, zoals de zwemwaterrichtlijn of de richtlijn voor overstromingsrisicobeheer, voorziet de wet ook al in de implementatie van die richtlijnen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006).

¹⁴ Met de invoering van de Waterwet, worden vanaf 2009 de volgende wetten bij elkaar gezet: Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet droogmakerijen en indijkingen (Wet van 14 juli 1904), Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900.

¹⁵ Het gaat hier om vergunningen ten aanzien van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet op de waterhuishouding, Grondwaterwet, Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de keuren van de waterschappen.

In 2008 is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat het eerste ontwerp voor de opvolger van de NW4 vrijgegeven, het Nationaal Waterplan dat uiteindelijk alle voorgaande Nota's Waterhuishouding is gaan vervangen. Met dit nationale waterplan krijgt water een veel prominenter rol bij de inrichting van Nederland. Met het plan wil men via een structuurvisie alles wat in Nederland maar met water te maken heeft, bij elkaar brengen, zoals veiligheid en economische kansen (Ontwerp Nationaal Waterplan, 2008).

In december 2009 is vervolgens het Nationaal Waterplan (NW2009) in werking getreden, deze zal gelden tot 2015. Het nationale waterbeleid is uiteengezet in dit plan, waarmee men onder andere wil bereiken dat de verschillende overheden meer met elkaar samenwerken op het gebied van waterbeleid. Een ander belangrijk aspect is dat men meer uitgaat van een gebiedsgerichte aanpak in het waterbeleid, bijvoorbeeld door het opstellen en uitvoeren van stroomgebied beheersplannen¹⁶. Ook plannen als Ruimte voor de Rivier en rivierversuiming passen in het beleid meer samenhang te hebben tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer en de samenwerking tussen overheden (NW2009).

3.4 Waterbeheer in tabellen

Tot slot kan het waterbeheer en beleid nog in tabellen samengevat worden. Deze zijn opgesteld zoals Fenger en Klok (2003) het beleidsinstrumentarium samengesteld hebben, een voorbeeld hiervan staat in hoofdstuk 2. (pag. 8) Deze tabellen kunnen als voorbeeld dienen voor de tabellen welke samengesteld worden aan de hand van de te beoordelen waterplannen.

Beleidsinstrument	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief
Juridisch	Waterplan	Watertoets
Economisch	Afkoppelsubsidie	Waterbelasting
Communicatief	Belangengroepen betrekken	-

Figuur 3.3 Voorbeelden van beleidsinstrumenten in het Nederlandse waterbeheer, ingedeeld naar soort instrument.

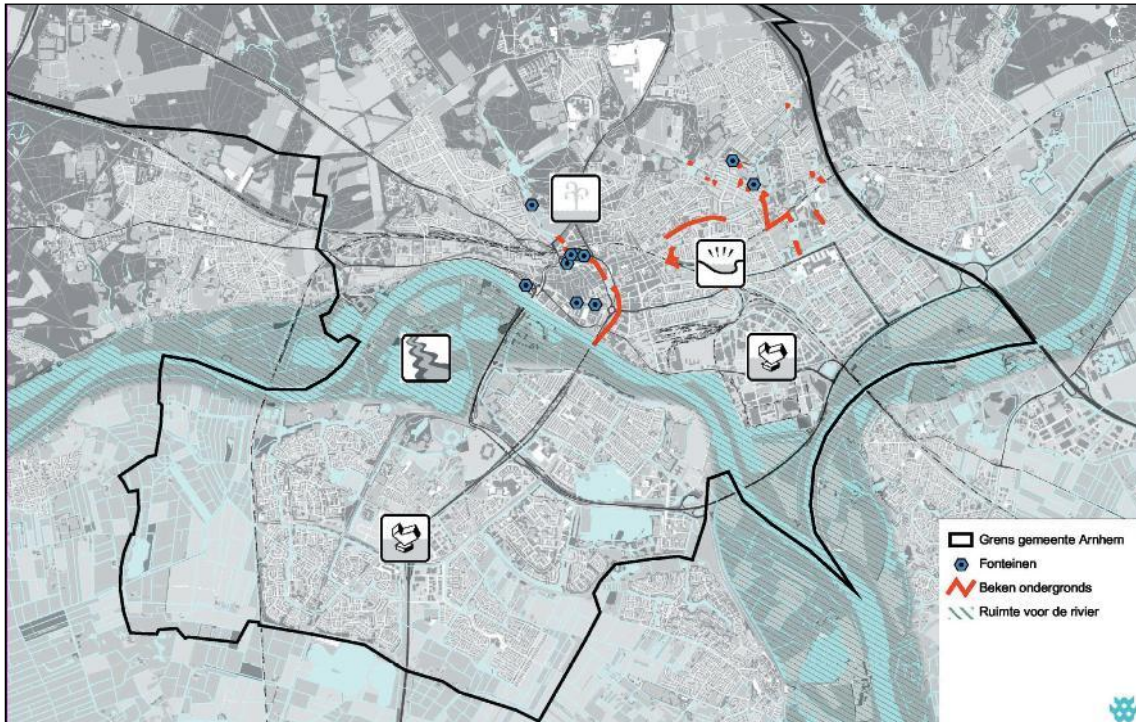
Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Rioleringsplan	Waterschapslasten	Waterkansenkaart
Individueel	Watertoets	Waterbelasting	Voorlichting

Figuur 3.4 Voorbeelden van beleidsinstrumentarium van het Nederlandse waterbeheer, ingedeeld naar dimensie.

¹⁶ De stroomgebiedenbeheersplannen zijn voor de Eems, Maas, Rijndelta en Schelde.

4. Het waterplan Arnhem

In dit hoofdstuk wordt het tweede stedelijk waterplan van de gemeente Arnhem uiteengezet. De gebruikte beleidsinstrumenten worden duidelijk gemaakt en opvallende instrumenten verder uitgewerkt.



Figuur 4.1 Visie van de gemeente Arnhem en de waterpartners op “Ruimte voor de rivier.” (bron: Waterplan Arnhem pag. 22)

4.1 Arnhem in het kort

De Gemeente Arnhem telt ongeveer 145.000 inwoners, waarvan woont ongeveer de helft in Arnhem-Noord en de andere helft in Arnhem-Zuid. Deze beide delen worden door de Rijn van elkaar gescheiden. Arnhem-Noord strekt zich van het zuiden van de Veluwezoom tot een aantal rivierpolders aan de Rijn, in dit deel is aan een van de vele sprengbeken (de Sint-Jansbeek) Arnhem oorspronkelijk ontstaan (Gemeente Arnhem, 2010). Arnhem-Zuid bestaat voornamelijk uit de naoorlogse uitbreidingswijken. Met het waterplan kiest men zoveel mogelijk voor een gebiedsgerichte uitwerking van de visie, het plan is opgedeeld in doelen en maatregelen voor de genoemde delen van de stad en nog een deel voor de uiterwaarden. Hierbij worden riolering, communicatie en recreatie beschouwd als thema's die gemeente-breed, dus voor alle gebieden, gelden.

4.2 Oud en nieuw

Begin 2003 werd de definitieve versie van het eerste waterplan Arnhem vastgesteld, een plan dat een samenwerking is tussen de Gemeente Arnhem, Waterschap Rivierenland, Waterschap Rijn en IJssel Waterbedrijf Vitens, Provincie Gelderland, Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland en Waterschap Vallei en Eem. Deze zogenoemde Arnhemse waterpartners hadden met het eerste waterplan het waterbeleid voor het grondgebied van

Arnhem op schrift gesteld. In februari 2004 hebben de waterpartners de overeenkomst voor uitvoering van het waterplan getekend.

Het beleid in het eerste plan zou in eerste instantie gelden voor de periode van 2004 tot 2007 waarvoor het concrete maatregelen en projecten voorstelde. Voor de periode erna tot 2015 werden globaal de doelen en maatregelen aangegeven. Het uitgangspunt van het waterplan was dat het “een langetermijnvisie gericht op 2030 moet zijn, met een concreet uitvoeringsprogramma van vijf jaar, met een doorkijk tot 2015.” (WP1, pag. 5)¹⁷

In 2009 is het tweede waterplan voor Arnhem vastgesteld, welke de langetermijnvisie uit het eerste waterplan bijstelt naar 2040 en concrete maatregelen en projecten geeft voor de periode van 2009 tot 2015.

Het eerste waterplan is opgesteld naar aanleiding van de aanbeveling vanuit de vierde nota waterhuishouding dat gemeenten, waterbeheerders en andere actoren een gemeenschappelijke visie op waterbeheer op zouden moeten te stellen. Het waterbeleid in Arnhem heeft volgens het eerste waterplan betrekking op grondwaterwinning, drinkwatervoorziening, riolering en zuivering. Daarbij legde men ook een relatie met rivierbeheer, specifiek met invloed op oppervlakte- en grondwaterbeheer. “De waterpartners beschouwen de interactie met burgers en bedrijfsleven zelfs als noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van hun nieuwe waterbeleid.” (WP1, pag. 3) Met de waterplannen richtte en richt men zich ook tot de gebruikers van het watersysteem en de waterketen. Men heeft in het eerste waterplan voor de doelen en maatregelen een zevental thema's geformuleerd bij de uitgangspunten:

1. Verdroging beperken.
 2. Wateroverlast (op straat) tegengaan.
 3. Water meer beleven.
 4. Goed functionerend rioolstelsel.
 5. Water(bodem)kwaliteit verbeteren.
 6. Zuinig omgaan met grondwatervoorraden.
 7. Veiligheid in het geval van hoogwater.
- (Bron: Arnhemse waterpartners 2003a, pag. 6)

Met het tweede waterplan is men echter van deze benadering afgestapt. Gedurende de looptijd van het eerste waterplan werden delen van de thema's ingehaald door nieuwere inzichten. Voorbeelden zijn de benodigde extra waterberging en wijzigingen in het landelijke waterbeleid. Het plan is niet meer ingedeeld volgens gerichte thema's, maar op hoofddoelstellingen, welke een bredere focus hebben, dit zou beter aansluiten bij de integrale manier van werken en denken bij de waterpartners (WP2, pag. 7). Men wil wel het reeds ingezette beleid uit het eerste plan voortzetten, omdat nog niet alle doelstellingen gerealiseerd zijn.

Voor het tweede waterplan heeft men vier doelstellingen geformuleerd:

1. Arnhem aantrekkelijke waterstad,
 2. Klimaatbestendig watersysteem en waterketen (kwantiteit),
 3. Goede water(bodem)kwaliteit,
 4. Bewustwording.
- (Bron: Waterplan Arnhem 2, pag. 9)

¹⁷ In dit hoofdstuk wordt, tenzij anders vermeld, verwezen naar het eerste (WP1) of tweede (WP2) Waterplan Arnhem. (Arnhemse waterpartners 2003a)

Het valt hierbij op dat de zeven thema's uit het eerste waterplan vrij eenvoudig te vertalen zijn naar de doelstellingen uit het tweede waterplan.

Bij de eerste doelstelling richt men zich op de belevingswaarde van het water in de stad, de kwaliteit en uiteindelijk de meerwaarde ervan. De waterpartners geven aan dat "water en wonen" en "werken en water" een nauwe relatie met elkaar hebben en willen het stimuleren door het aantrekkelijk inrichten van alle soorten stedelijk water (watergangen, vijvers of fonteinenvan bv). Ook wil men daarmee de openbare ruimte en recreatiemogelijkheden verbeteren (WP2).

De tweede doelstelling richt zich, in het licht van klimaatverandering, op het voorkomen en beperken van wateroverlast en watertekort. Een voor het waterplan belangrijk onderdeel daarbij is bodeminfiltratie, daarmee kan het watersysteem (en riool) ontlast worden. Men erkent daarmee de ruimtelijke component omdat er dan veel bergingsruimte voor water nodig is, ook het plan Ruimte voor de Rivier pas hierbinnen (WP2, pag. 31).

De derde doelstelling heeft betrekking op het verbeteren van de kwaliteit oppervlaktewater, grondwater en de waterbodem. Ook het voorkomen van vervuiling van dit water is een belangrijk punt. Deze doelstelling volgt nauw de eisen in de Europese Kaderrichtlijn Water en het Nationaal Waterplan. Hiervoor heeft men zogenaamde streefbeelden vastgesteld voor het wateroppervlak, afhankelijk van de bepaalde functie voor het water¹⁸. Het beheer en onderhoud van het watersysteem willen de waterpartners vervolgens zo aanpassen dat deze beelden bereikt en behouden kunnen worden. Tevens denkt men door het stimuleren van duurzaam bouwen een bijdrage te kunnen leveren aan het bereiken van deze streefbeelden (WP2, Pag. 33).

De vierde en laatste doelstelling is bewustwording bij de burger betreffende het waterplan en het watersysteem. Men stelt zich daarbij het doel goed te communiceren over de projecten binnen het waterplan en het waterbewustzijn van de Arnhemmers te vergroten (WP2, pag. 33). Men denkt dit te kunnen bereiken door de burger actief te betrekken bij maatregelen en ook door hun rol in het watersysteem en het beheer te benoemen. Hiervoor wordt bijvoorbeeld het klimaatsevicepunt ingericht, de opvolger van het waterservicepunt uit het eerste waterplan. Tevens moet water een voorname rol gaan spelen in de ontwikkeling van ruimtelijke projecten, waarbij met name voor de waterpartners zelf dit een "vanzelfsprekendheid" zou moeten worden (WP2, pag. 33).

De wateropgave van Arnhem wordt beschreven aan de hand van knelpunten, welke per doelstelling zijn aangegeven. Ze zijn naar voren gekomen na evaluatie van het eerste waterplan, klimaatverandering en nieuwe ontwikkelingen in het waterbeleid (WP2, pag. 35).

4.3 Beleidsinstrumenten, beleid en maatregelen

Per doelstelling geeft het waterplan de maatregelen welke genomen worden in de periode tot 2015, daarbij geeft men tevens een kleine doorkijk voor periode daarna. De maatregelen zijn allemaal opgenomen in het uitvoeringsprogramma dat bij het waterplan hoort. Een aantal maatregelen zijn uitgewerkt in het waterplan. Zo wil men bij de gemeente een zogenaamde waterbergingsbank inrichten.

Het waterschap Rivierenland, geeft het principe van de waterbergingsbank in de toelichting waterbergingsbank 2007. Het waterschap is een van de waterpartners waarmee het waterplan Arnhem is opgesteld en verwacht van een gemeente, bij deelname aan de waterbergingsbank, dat zij een administratie bijhouden van vermindering van

¹⁸ Men heeft diverse streefbeelden vastgesteld: basiswater, kijkwater, gebruikswater en natuurwater. (WP2, pag. 32)

bergingscapaciteit door nieuwe verhardingen en de afname van deze hoeveelheid door het creëren van extra waterberging, bijvoorbeeld doordat bewoners afkoppelen. Men dient dit jaarlijks aan het waterschap te rapporteren. Indien er een tekort ontstaat op de bergingscapaciteit, moet dit binnen de looptijd opgelost zijn (Achtergrond document, 'Partners in Water', pag. 4).

De gemeente Arnhem heeft de waterbergingsbank iets verder uitgewerkt en uitgelegd. De gemeente creëert een overzicht van de bergingscapaciteit van water die men al heeft binnen de gemeente en wat men nodig heeft voor de toekomst. Bij elk (ruimtelijke) project wordt vervolgens bekeken of er voldoende waterbergingscapaciteit aanwezig is. Indien er voldoende is, kan gezocht worden naar mogelijkheden meer capaciteit te creëren. Dit kan vervolgens als wisselgeld dienen bij projecten waarbinnen men niet voldoende capaciteit kan creëren. Op deze wijze kan men blijven voldoen aan de wens van afkoppelen en ook alvast berging reserveren voor toekomstige projecten (WP2, pag. 43).

De waterkwaliteit wil men verbeteren door de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn over te nemen in en af te stemmen met het uitvoeringsprogramma, daarbij worden natuurvriendelijke oevers en het voorzuiveren van inlaatwater genoemd. Ook het convenant Duurzaam Bouwen toepassen voor alle bouwactiviteiten binnen de gemeentelijke bouwverordening past binnen de wens de waterkwaliteit te verbeteren. Ook andere landelijke regelingen worden gebruikt, zoals de Flora en Fauna wet bij het beheer en onderhoud van het watersysteem (WP2, pag. 43).

Het juridisch instrumentarium is dus vrij uitgebreid bij het waterplan Arnhem. Men benoemt en maakt gebruik van bestaande regelgeving om het eigen plan vorm te kunnen geven. Daarbij worden zowel nationale als internationale regels en richtlijnen ingepast of overgenomen. Het waterplan zelf vormt al een juridisch document omdat het door de Arnhemse gemeenteraad is vastgesteld in oktober 2009. Tegelijkertijd werden ook het uitvoeringsprogramma en de inbreng van de gemeente voor het waterplan zelf vastgesteld (raadsvergadering gemeente Arnhem 19-10-2009).

Zoals in hoofdstuk 3.2 genoemd (pag. 17) vindt het stedelijk waterplan zijn juridische status (min of meer) in de Waterwet, waarin onder andere is opgenomen dat de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders zorg dragen voor een doelmatige inzameling en verwerking van het stedelijke waterbeheer. Echter wordt het opstellen van een stedelijk waterplan niet specifiek genoemd in de waterwet.

Het convenant opgesteld tussen de gemeentes en waterschappen waarin de verplichting tot het opstellen van een stedelijk waterplan heeft ook juridische status, een convenant is een akkoord met afspraken waaraan de partijen zich verbonden hebben en de afspraken zijn in die zin dus juridisch (via de rechter) afdwingbaar. Echter, omdat een convenant bedoeld is samenwerking te bevorderen, maakt men deze gang juist niet omdat het samenwerking vaak teniet doet.

Een waterplan is een afspraak van een gemeente met zichzelf (en een belofte naar de burger toe) wat men van plan is met het stedelijk waterbeheer in een bepaalde tijdsperiode. De gemeente stelt het plan op en laat het via de gemeenteraad goedkeuren. Grof gezegd is een waterplan een intern convenant, een afspraak met zichzelf betreffende het waterbeheer. Juridisch gezien is het zelfbinding, afspraken van de gemeente met zichzelf.

Bewustwording bij de burger houdt niet alleen communicatie in, maar ook dat bepaalde maatregelen en mogelijkheden extra gestimuleerd worden. Meer informatie en communicatie over mogelijkheden als bijvoorbeeld afkoppelen van regenwater en vegetatiedaken. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden voor subsidie en andere wijze van financiële bijdrage ten behoeve van projecten die ten goede komen van het

waterbeheer. Om de burgers te betrekken bij het beheer en beleid richt men de Denktank Stedelijk Water op, bewoners mogen hierin meedenken over het water in hun directe omgeving (WP2, pag. 45). Propaganda is in hoofdstuk twee ook genoemd als beleidsinstrument, hoewel het een negatieve bijklank heeft, wordt het ook gebruikt in dit waterplan. Door specifieke doelgroepen te benaderen met gerichte communicatie waarvoor zij het meest gevoelig zijn hoopt men doelstellingen te bereiken. Als voorbeeld wordt genoemd tuinbezitters zo te benaderen, dat men zelf overgaat tot het afkoppelen van regenwater (WP2, pag. 51).

Het afkoppelen van regenwater kan door de gemeente worden gesubsidieerd. Elke inwoner van de gemeente Arnhem kan de gemaakte kosten tot 12 euro per vierkante meter vergoed krijgen. De aanvrager regelt zelf binnen 6 maanden na goedkeuren aanvraag het afkoppelen en de gemeente controleert vervolgens of het aan de voorwaarden heeft voldaan. Belangrijk is dat het bestaande bebouwing betreft, welke nog op een gemengd riool is aangesloten. Er moet minimaal 50 vierkante meter afgekoppeld worden en het moet voldoen aan de hydraulische en milieutechnische voorwaarden die de gemeente Arnhem gesteld heeft (Website gemeente Arnhem, 2011).

Ook bedrijven en eigenaren van grote panden (bijvoorbeeld woningbouwverenigingen) komen in aanmerking voor deze subsidieregeling. Echter wordt er van hen wel verwacht dat ze de plannen voor afkoppelen in samenwerking met de gemeente uitvoeren. Dit in tegenstelling tot particulieren, waar men verwacht dat deze het grotendeels zelf regelen en (laten) uitvoeren.

Het communicatieve beleid beschreven in het waterplan kan dus zowel gezien worden als beperkend als stimulerend. Het idee van de denktank past ook binnen de tendens dat de gemeentes steeds meer hun burgers willen betrekken bij het uit te voeren beleid en besluitvorming betreffende het beleid. Het gebruik van burgerparticipatie is een goed initiatief omdat het waterplan voor veel beleid mede afhankelijk is van de inzet van de burger. Indien deze zich betrokken voelt, kan deze meer geneigd zijn over te gaan tot over bijvoorbeeld afkoppelen of het plaatsen van een vegetatiedak. Tevens kunnen er ook in de bevolking andere ideeën voor het stedelijk water leven of ontstaan, waar al dan niet dankbaar gebruik van kan worden gemaakt.

In het tweede waterplan wordt meer de nadruk gelegd op de combinatie water en ruimte. Men wenst de relatie tussen beide te versterken met de maatregelen en het beleid gevormd met het waterplan. Vanuit het eerste waterplan is naar voren gekomen dat het realiseren van waterdoelstellingen in veel gevallen alleen mogelijk is als daar voldoende aandacht voor is in ruimtelijke ontwikkelingen. Benadrukt wordt daarbij dat het belangrijk is dat er binnen de gemeentelijke organisatie actief wordt samengewerkt de doelstellingen te verankeren binnen ruimtelijke plannen als structuurvisies en bestemmingsplannen. Ook de eis dat de watertoets op alle niveaus van ruimtelijk beleid wordt toegepast past hierbij (WP2, pag. 45).

Financiering van de projecten en maatregelen in het waterplan wordt gedaan vanuit de eigen, algemene beschikbare financiële middelen. Het gaat hier om gemeentelijke financiën gegeven voor beheer en onderhoud en de jaarlijkse investeringsbudgetten. De voor elk project verantwoordelijke waterpartner(s) dragen ook de financiële consequenties van het project. In waterplan is per project en onderdeel aangegeven wie de verantwoording ervan draagt. Er zal per project bekeken worden of er externe subsidiering verkregen kan worden. Men denkt mogelijkheden te zien deze te verkrijgen via de EU, het Rijk of de provincie. Voor andere projecten denkt men ook financiering te kunnen bereiken door de inzet van particuliere grondeigenaren (WP2, pag. 59).

Hoewel er in het waterplan verder niet uiteengezet wordt wat men hiermee precies bedoeld, leert navraag bij de gemeente Arnhem dat men denkt aan het vrijwillig afstaan of

beschikbaar stellen van benodigde gronden door de eigenaren ten behoeve van de diverse waterprojecten. Ook kan er gedacht worden aan het bereiken van de doelstellingen door bijvoorbeeld ruil van gronden (Gemeente Arnhem 2011).

Het economisch model is vergeleken met de andere beleidsmodellen behoorlijk onderbelicht in het waterplan van de gemeente Arnhem. De financiering van projecten en andere onderdelen in het waterplan wordt slechts kort genoemd. Er wordt daarbij aangegeven dat de financiering vanuit algemene, reeds bestaande, middelen zal gaan (investeringsbudgetten en middelen t.b.v. beheer en onderhoud). Deze middelen worden onder andere vergaard via de waterschapslasten, rioolheffingen en waterbelasting op basis van gebruik en verbruik, zoals we dat al kennen in Nederland. Ook de subsidies worden via de reeds beschikbare middelen bekostigd.

Er zijn dus geen (nieuwe) instrumenten genoemd in het plan ter financiering van projecten of om voldoende mensen te kunnen subsidiëren. Financiering wordt wel besproken, maar alleen dat het vanuit de algemene middelen van de betrokken waterpartners gaat. Er is dus niet echt een specifiek model bedacht om individuele personen of bedrijven financieel aan te spreken zoals bijvoorbeeld het Amerikaanse systeem waarbij men belasting afdraagt afhankelijk van de stempel die men drukt op de afwatering (pag. 8). Het blijft dus feitelijk bij de bekostiging uit belastingen die men al int, zoals waterschapsbelasting of onroerende zaakbelasting.

4.4 Het Arnhemse waterplan in tabellen

Het beleidsinstrumentarium van het waterplan Arnhem kan samengevat worden middels de volgende tabellen. Deze zijn opgesteld volgens de grafiek zoals Fenger en Klok (2003) deze opgesteld hebben, een voorbeeld hiervan staat in hoofdstuk 2. (pag. 8)

Beleidsinstrument	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief
Juridisch	Waterplan Waterbergingsbank	Ruimte voor de Rivier Uitvoeringsprogramma Duurzaam Bouwen in bouwverordening Watertoets
Economisch	Afkoppelsubsidie Vegetatiedak-subsidie	Waterbelasting Rioolheffing
Communicatief	Klimaatservicepunt Arnhem	Klimaatservicepunt Arnhem

Figuur 4.2 Het beleidsinstrumentarium van het waterplan Arnhem.

Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Rioleringsplan Ruimte voor de Rivier Waterplan Uitvoeringsprogramma Waterbergingsbank	Rioolheffing	Informatiefolders Klimaatservicepunt
Individueel	Watertoets Duurzaam Bouwen in Bouwverordening	Waterbelasting Subsidies	Voorlichting, propaganda

Figuur 4.3 Het beleidsinstrumentarium van het waterplan Arnhem ingedeeld naar dimensie.

4.5 Conclusie

Het waterplan Arnhem biedt de gemeente en haar waterpartners een beleidsdocument waarin men de plannen en ideeën voor het waterbeheer en beleid in de gemeente Arnhem voor een gegeven periode voorstelt. Het geeft geen uitwerking van de plannen, maar biedt wel een leidraad voor het waterbeheer. Tevens is het een document waarmee een ieder geïnformeerd kan worden en waaraan de gemeente betreffende het waterbeleid gehouden kan worden. Dit is echter wel theorie, aangezien in de praktijk nooit eerder iemand juridisch een gemeente aangesproken heeft op het niet ten uitvoer brengen van (delen van) het waterplan. De vraag is dus vooral in hoeverre een waterplan hard gemaakt kan worden door de burger zelf. In theorie zou het kunnen, alleen absolute zekerheid zou verkregen worden wanneer een burger of groepering aan de bel trekt bij een gemeente. Uiteindelijk zou dat bijvoorbeeld kunnen leiden tot een proces waarin men aan de rechterlijke macht vraagt wat exact de juridische status van een waterplan is en hoe hard het gemaakt kan worden.

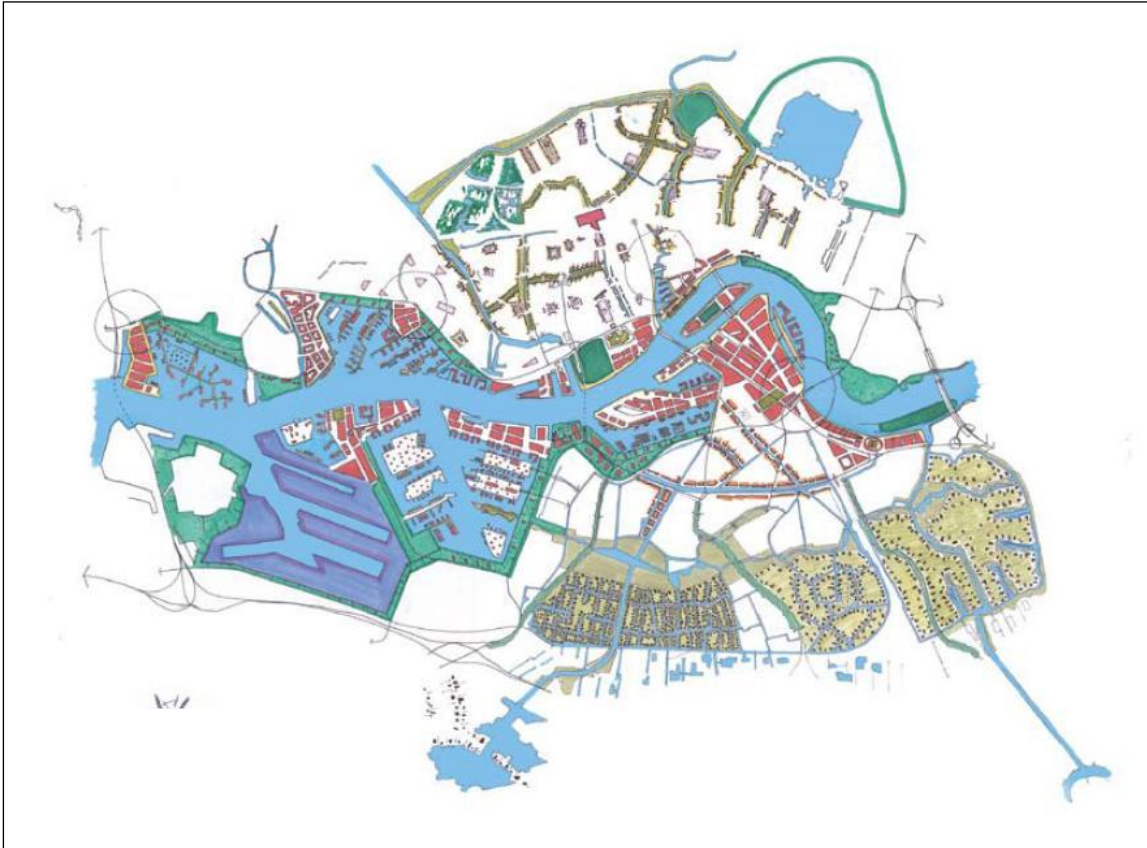
Het waterplan Arnhem draagt weinig nieuwe ideeën aan voor het Nederlandse waterbeheer in zijn algemeen. Er kan zelfs gesteld worden dat er helemaal geen vernieuwing plaats vindt. Het is een document dat voortbordurt op een eerder waterplan en is een herbevestiging van waarmee de gemeente bezig is.

Alle beleidsinstrumenten bestaan al in een zekere vorm of zijn geleend van een andere gemeente. Zoals bijvoorbeeld de genoemde waterbank, een interessant idee, alleen wel iets waarmee andere gemeentes al voorliepen op Arnhem. Ook het klimaatservicepunt is eigenlijk niet veel meer dan een gemeentelijk loket waar men informatie kan vragen over specifieke gemeentelijke taken en subsidies welke vallen in de sfeer van klimaatverandering en energiebesparing. Al is het als burger wel handig om duidelijk te weten waar men betreffende een dergelijk onderwerp met vragen terecht kan. Het biedt echter niets iets nieuws. Het waterplan is vooral gespitst op het communicatieve deel, het informeren van de inwoners over de plannen en maatregelen die genomen worden en informatie over mogelijkheden van subsidies en belastingen.

Het waterplan Arnhem biedt een samenvatting van al het waterbeleid dat de gemeente Arnhem tot 2015 wil voeren en de maatregelen die men wil nemen. Voor concrete uitleg wordt vervolgens verwezen naar andere plannen, zoals bijvoorbeeld het uitvoeringsplan, of kan men zich wenden tot folders of instanties als het klimaatservicepunt. Het waterplan zou gezien moeten worden als een convenant betreffende het waterbeleid van de gemeente dat men afsprekt met haar burgers.

5. Het waterplan Rotterdam

In dit hoofdstuk wordt het tweede stedelijk waterplan van de gemeente Rotterdam en haar partners onderzocht. De gebruikte beleidsinstrumenten worden duidelijk gemaakt en eventuele opvallende instrumenten verder uitgelegd.



Afbeelding 5.1 Rotterdam waterstad 2030. Een visie op de stad Rotterdam in 2030 (bron: waterplan 2 Rotterdam, pag. 88/89)

5.1 Rotterdam in het kort

Rotterdam telt bijna 583.000 inwoners (CBS, 2010) en is daarmee, na Amsterdam, de grootste stad van Nederland. Bovendien heeft Rotterdam een van de grootste en belangrijkste havens ter wereld. De stad wordt net als Arnhem door een waterloop in tweeën gedeeld, de Nieuwe Maas en is ook aan de noordzijde van deze rivier ontstaan. In de loop der eeuwen heeft de stad zich in alle richtingen uitgespreid en behoren eerdere dorpen als bijvoorbeeld Hoek van Holland, Pernis en Hoogvliet ook inmiddels tot de stad Rotterdam. De gemeente Rotterdam strekt zich uit van Capelle aan de IJssel tot de Noordzee bij Hoek van Holland. Door de rivieren, haven en het vele water in de stad kent Rotterdam een behoorlijke wateropgave en wil men zich profileren als een echte waterstad. Het moet, volgens de gemeente zelf, zelfs gezien worden als een wezenlijk onderdeel van de stad (WPR2, pag. 17).¹⁹

De stad Rotterdam is inmiddels al toe aan haar tweede waterplan. Het eerste waterplan was vastgesteld voor de periode 2000 tot en met 2005. Omdat er in die periode veel

¹⁹ Verwijzingen naar het tweede waterplan Rotterdam worden aangegeven middels: WPR2

veranderingen zijn geweest op het gebied van waterbeleid en –beheer²⁰, waardoor water en ruimtelijke ordening nog meer en duidelijker met elkaar verbonden worden, heeft men het nieuwe waterplan opgesteld. Het plan is een samenwerking van de gemeente Rotterdam (Gemeentewerken, dS+V en OBR²¹), het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, waterschap Hollandse Delta en het Hoogheemraadschap van Delfland. In 2009 moest het definitieve plan worden vastgesteld, maar in het waterplan zelf wordt al aangegeven dat het niet als hét definitieve product is. “Het Waterplan Rotterdam is te beschouwen als een dynamisch proces waarin continu de discussie met de waterplanpartners wordt gevoerd. Daarnaast wordt in projectteams gewerkt aan een doorlopende verbetering van het integrale watersysteem en de interactie met het stedenbouwkundig ontwerp van de stad.” (Waterplan 2 Rotterdam, 2008)

5.2 De lessen van het eerste waterplan

Men signaleert in het tweede waterplan dat er gedurende de jaren van het eerste waterplan diverse ontwikkelingen zijn geweest in het waterbeheer, men spreekt zelfs van een mogelijke koerswijziging in het beheer. Welke koerswijziging men denkt te zien wordt alleen niet duidelijk gemaakt. Het lijkt alsof men een excuus zoekt voor het niet uitvoeren van projecten van het eerste waterplan. Terwijl er toch het e.e.a. is bereikt volgens de gemeente. Zo is er een start gemaakt met het creëren van ruimte ten behoeve van waterberging, is er zichtbare kwaliteitsverbetering van het water en is de basisinspanning voor de riolering behaald (WPR2, pag. 18).

Rotterdam heeft de eerste 5 jaar van het waterplan geanalyseerd en daaruit heeft men twee lessen getrokken. Het eerste waterplan was een integrale strategische visie, welke uiteindelijk niet altijd haalbaar was en dus niet overeen kwam met het uitvoeringsprogramma. Men bleef echter wel meer vasthouden aan die visie. Het tweede waterplan moet meer gericht worden op de haalbaarheid van uitvoering. De tweede les is, dat de meest succesvolle projecten uit het eerste waterplan een combinatie vormden van waterbeheer en de ambities die de tak ruimtelijke ordening had en heeft. De middelen die de waterpartners hadden worden gecombineerd met ambities van de ruimtelijke ordening. Dit heeft men nu doorgetrokken in het uitvoeringsprogramma (WPR2, pag. 18). Een voorbeeld hiervan is dat men het Zuiderpark leefbaarder en toegankelijker heeft gemaakt, men de recreatiemogelijkheden heeft vergroot en tegelijk meer ruimte voor waterberging heeft gecreëerd (WPR2, pag. 19). Ook is de relatie met het gemeentelijk rioleringsplan versterkt door riolering op te nemen in het waterplan.

5.3 Het tweede waterplan

Met het tweede waterplan zet men het programma uit het eerste waterplan wel door, maar gaat men ook in op de uitdagingen die op de lange termijn belangrijk zijn. Het plan moet dan ook als doorkijk gelden tot 2030 en is een strategisch, integraal plan dat waterbeheer nu volledig koppelt met de stedenbouwkundige opgave van de stad Rotterdam. Ten behoeve daarvan heeft de gemeente in het waterplan ook de voor het waterbeheer relevante onderdelen van de stadsvisie Rotterdam meegenomen. Daarbij stelt men zich ook direct de vraag hoe de ontwikkelingsplannen van de stad gekoppeld kunnen worden aan de wateropgaven. Zo wil men bijvoorbeeld Rotterdam tot een aantrekkelijke stad maken om in

²⁰ Zie daarvoor ook hoofdstuk 3.1: Geschiedenis van het waterbeheer

²¹ dS+V: Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting

OBR: Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, aanspreekpunt in Rotterdam bij economische en ruimtelijke ontwikkeling. Werken in opdracht van het stadsbestuur samen met zowel de (lokale) markt als gemeentelijke afdelingen.

te wonen, te werken en wil men de economie versterken. Daarbij ziet de gemeente een belangrijke rol weggelegd voor het stedelijke water. Dit kan dus gecombineerd worden in waterbeheerprojecten (WPR2, pag. 30). De combinatie stadsvisie en waterbeheer in projecten noemt men in het waterplan (pag. 81) de coalitieprojecten. De gemeente denkt door de hechtere samenwerking tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening efficiënter te kunnen werken aan zowel de wateropgaves als de stadsvisie en zo ook financieel voordeliger te kunnen werken (WPR2, pag. 81).

In het waterplan Rotterdam stelt men dat de visie is bijgesteld aan de hand van nieuwe inzichten in de klimaatverandering en geeft men als belangrijkste doelen het verbeteren van waterkwaliteit en het voorkomen van overlast door een te hoge waterkwantiteit. Tevens heeft men het toekomstige beheer en beleid onderverdeeld in vier wateropgaven. Deze volgen ook uit de afspraken gemaakt in het Nationaal Bestuursakkoord Water. Tevens werden ze al in het eerste waterplan benoemd, maar met het tweede waterplan wil men de ingezette koers doorzetten.

Ten eerste de veiligheidsopgave, deze spreekt eigenlijk voor zich. De gemeente erkent de problematiek rond de verhoogde waterstanden van nu en in de toekomst. Men ziet bijvoorbeeld dat er nu al ruimte gereserveerd moet worden voor de waterkeringen die na 2050 nodig zouden kunnen zijn. Ten tweede is er de waterbergingsopgave, deze komt ook voort uit de voorspelde toename van neerslag en de daarmee gepaard gaande pieken in afvoer van bijvoorbeeld de rivieren. Om dit op te kunnen vangen, moet men bekijken hoe men dit water snel(ler) afvoert of tijdelijk elders kan opslaan. Ook dit vraagt ruimtelijke inpassing. Als derde is er de stedelijke wateropgave, dat heeft overlap met de waterbergings- en veiligheidsopgave, maar is in het bijzonder gericht op de stedelijke riolering en de afvoer van overtollig water. Als vierde en laatste is er nog de grondwateropgave, de wijze waarop de gemeente omgaat met te hoge en te lage grondwaterstanden. Deze opgave volgt uit de zorgplicht voor grondwater welke de gemeentes hebben sinds 2007 (WPR2, pag. 58).

5.4 Keuzes, beleid en bewustwording voor de stad

Het waterplan Rotterdam geeft aan dat, ten aanzien van het voorkomen en oplossen van de mogelijke waterproblemen, er een aantal keuzes gemaakt moeten worden. In het waterplan noemt men dit de “beslissingen van wezenlijk belang” (WPR2 pag. 10). Hiervoor heeft men een viertal zaken aangegeven waar men voor de toekomst de belangrijkste keuzes ziet:

- Bescherming.
- Schoon water.
- Aantrekkelijke stad.
- Riolering.

Bescherming houdt het beveiligen van de stad in tegen overstromingen. Daarbij moet er dus gedacht worden aan de bescherming tegen de zee, maar ook tegen hoogwater in de rivier. Concreet houdt dit in dat men alle kades en dijken in de looptijd van het waterplan wil versterken. Ook gaat men voor het eventueel toekomstig (extra) versterken van de waterkeringen ruimte reserveren. Daarbij wil men samenwerking tussen de stedenbouwkundigen en waterbeheerders. Zo wil men mogelijkheden zoeken de werkvelden te verbinden, bijvoorbeeld een combinatie van mogelijkheden, zoals huizen welke kunnen dienen als waterkering. Ook het rekening houden met en aanpassen van plannen aan de hand van mogelijke toekomstige hogere waterstanden bij buitendijks aanleggen van industrieterreinen en woonwijken valt hieronder. Dat noemt men de adaptieve benadering (WPR2, pag. 11).

Schoon water spreekt in principe voor zich, men omschrijft het middels de doelstelling: “Helder en plantenrijk water” (WPR2, pag. 62).

De manier waarop en mogelijkheden van het aantrekkelijker maken van Rotterdam, om in te wonen en werken, waarbij men tegelijkertijd de waterproblemen oplost, is het thema van “aantrekkelijke stad”. Dat vergt samenwerking op allerlei vlakken, waterbeheer met ruimtelijke ordening bijvoorbeeld. Men ziet dat traditionele middelen niet altijd zullen kunnen werken bij dit doel. Zo geeft het waterplan als voorbeeld dat in het centrum en de oude stadswijken niet extra berging gegraven kan worden om waterberging aan te pakken. Men denkt dan eerder aan innovatieve oplossingen als groene daken, alternatieve waterberging of waterpleinen (een in de omgeving geïntegreerde plek waar tijdelijk water opgeslagen kan worden, dat indien er zich geen water in bevindt, gebruikt kan worden als bijvoorbeeld speelplein) (WPR2, pag. 78). Deze innovatieve oplossingen ziet men ook als een manier om de burger op een visuele wijze bewust te maken van waterberging (WPR2, pag. 80).

Bij de keuze riolering signaleert het waterplan het probleem dat het huidige rioleringsstelsel niet (altijd) geschikt is de huidige hoeveelheid neerslag adequaat op te kunnen vangen. Als mogelijkheid die problemen te voorkomen wil men anders om te gaan met hemelwater. Zo ziet men bijvoorbeeld het bufferen van hemelwater en gescheiden afvoeren van afvalwater en het hemelwater als mogelijke oplossingen. Men signaleert echter ook dat het volledig ombouwen van het stadsriool niet dé oplossing is, alleen al omdat het tientallen jaren zal gaan duren voordat dat voltooid is. Ook een kosten-baten analyse bracht naar voren dat een volledige stad brede scheiding niet de beste oplossing is. Daarom is men betreffende het riool van plan te kijken naar de beste aanpak per type gebied (WPR2, pag. 79).

Verder ziet de gemeente de noodzaak de burger te laten beseffen dat door de klimaatverandering het niet altijd mogelijk is snel en adequaat een bepaalde hoeveelheid water (neerslag) het hoofd te bieden en dat er dus tijdelijk overlast kan zijn. Tevens wil men meer aandacht voor waterberging op particulier terrein. Ook wil men waterafvoer zichtbaarder maken op open terrein om zo meer aandacht te creëren voor waterbeheer. (WPR2, pag. 79) Dit kan gezien worden als een vorm van propaganda, de gemeente laat zien dat en hoe men bezig is met het waterbeheer. De gemeente geeft zelf aan dat een “omslag in het denken over water op straat wenselijk is” (WPR2, pag. 80).

Men heeft de stad verdeeld in drie gebieden, Rivierenstad, Rotterdam-Noord en Rotterdam-Zuid. Voor elk van deze gebieden heeft men de (gewenste) kenmerken aangegeven, welke men ook ziet als een opgave. Voor Rivierenstad (grotweg het buitendijkse gebied) ziet men de Maas als het kenmerk. Hier wil men graag een dynamiek tussen wonen en werken, tevens ziet men voor de rivier meer een personenvervoerrol, ter verkorting van reistijd en verbetering van bereikbaarheid van de diverse gebieden. Tevens denkt men de recreatiemogelijkheid ermee te versterken (samenvatting waterplan 2 Rotterdam, pag. 11).

Rotterdam-Noord moet meer het wonen mét water opleveren. Momenteel is het wonen aan water in dat stadsdeel al erg geliefd, maar wil de gemeente deze kwaliteit verder uitbouwen. Daarnaast bevinden zich er al veel boezems en singels die als waterberging dienst doen en die wil de gemeente verder uitbreiden, omdat veel berging verloren gaat via het rioleringsstelsel (samenvatting waterplan 2 Rotterdam, pag. 11).

Rotterdam-Zuid is volgens het waterplan een stadsdeel met uitzonderlijke problemen, welke een niet alledaagse aanpak nodig hebben, maar het stadsdeel biedt derhalve ook uitzonderlijke kansen. Stadsdeel zuid is een waterrijk gebied met binnenhavens en vele mogelijke verbindingen van water. Om het water beter te benutten, dient er volgens de gemeente wel fundamenteel ingegrepen te worden in het stedelijk gebied. Bijvoorbeeld het creëren van nieuwe waternetwerken en/of de wijken herstructureren.

5.5 Realisatie van het beleid

Het waterplan geeft op het eerste oog vooral een samenvatting van mogelijke projecten, (technische) oplossingen om te komen tot de visie die men voor 2030 voor ogen heeft. Er is echter wel specifiek een hoofdstuk opgesteld waarin staat hoe men alle plannen en de visie denkt te gaan realiseren. Bij uiteenzetting van projecten wordt ook duidelijk welk instrumentarium de gemeente Rotterdam denkt in te kunnen zetten om deze tot een goed gevolg te brengen.

Bij de groene daken, welke primair bedoeld zijn voor (tijdelijke) waterberging en het ontlasten van het riool, zijn verschillende mogelijkheden genoemd de bouw hiervan te stimuleren. Hiervoor wil men draagvlak creëren bij de burger. Allereerst moeten deze erover geïnformeerd worden, middels bijvoorbeeld voorlichtende algemene communicatie in de vorm van brochures en bijeenkomsten. Ook denkt de gemeente aan visuele informatie in de vorm van pilotprojecten om zo de burger nog beter bekend te maken met het fenomeen groene daken. Daarnaast wil men de bouw van groene daken stimuleren door het verstrekken van subsidies aan de burger (er wordt gesproken over 10 tot 30 euro per m²). Maar ook wordt er gedacht aan de mogelijkheid het aanleggen van groene daken op te nemen in het bouwbesluit, zodat deze verplicht aangelegd moeten worden bij renovatie en nieuwbouw. Op deze manier is het dus juridisch vastgelegd (WPR2, pag. 107).

Omdat Rotterdam een relatief grote stad is, heeft men het nodig geacht deel-gemeentelijke waterplannen (dgwp) op te stellen. Deze zijn opgesteld nadat het eerste waterplan is ingegaan en het is de bedoeling dat deze plannen gedurende het tweede waterplan afgerond worden. Men gaat er vanuit dat deze dgwp's een bijdrage leveren aan de wateropgave van Rotterdam. Ook wordt er benadrukt dat voor knelpunten in het waterbeheer, de projecten en voor sectorale opgaven, men voor de dgwp's een rol ziet om de plannen nader per deelgemeente uit te werken. Deze plannen volgen dezelfde opzet en visie als die van het algemene waterplan en liggen net zo juridisch vast als het gewone waterplan. Tevens worden ze gebruikt als basis voor specifieke waterplannen voor wateren binnen de deelgemeente (WPR2, pag. 124). Projecten welke deelgemeente overschrijdend zijn worden nog wel middels het algemene uitvoeringsprogramma uitgevoerd.

Andere juridische beleidsinstrumenten welke nog genoemd worden in het waterplan zijn de bekende instrumenten als de waterparagraaf in bestemmingsplannen en de watertoets (WPR2, pag. 126).

Het juridisch instrumentarium is breed in het waterplan van Rotterdam. Men benoemt en maakt gebruik van bestaande regelgeving om ideeën en projecten in het waterplan status te kunnen geven. Hierbij worden nationale wetten aangedragen. Het waterplan zelf vormt al een juridisch document omdat het door de gemeenteraad is vastgesteld op 21 december 2007 (raadsbesluit 07/39 Rotterdam). Tegelijkertijd werden ook het uitvoeringsprogramma en de inbreng van de gemeente voor het waterplan zelf vastgesteld, omdat beide deel uitmaken van het waterplan Rotterdam.

Het waterplan beschrijft ook de ingeschatte kosten van de maatregelen en ook hoe men denkt deze te kunnen dragen. De gemeente denkt tussen de 400 en 500 miljoen euro nodig te hebben om alle maatregelen, tot 2030 geformuleerd, uit te kunnen voeren. De gemeente erkent dat ze niet alleen de benodigde gelden op kan brengen en denkt via hogere overheden en de EU ook draagvlak te kunnen creëren zodat deze financieel bijdragen aan de gemeentelijke projecten (WPR2, pag. 127).

De gemeente zag, ten tijde van het opstellen van het waterplan, in een waterfonds een mogelijk economische beleidsinstrument om de benodigde financiën bijeen te krijgen. Het

waterfonds is bedoeld voor ontwikkelaars en de gemeente zelf, als zij een deel van hun te ontwikkelen gebied willen verharderen, maar niet extra waterberging willen creëren, kunnen zij dat middels een geldelijke storting in het waterfonds afkopen. De gemeente en andere waterpartners kunnen vervolgens uit dit fonds putten ten behoeve van hun waterprojecten elders. In principe is dit het afkopen van de verplichtingen waaraan een ontwikkelaar moet voldoen in het kader van de watertoets. Het waterfonds moet volgens de gemeente een verplicht karakter krijgen. Dat houdt in dat het fonds moet passen binnen wettelijke kaders. Daarvoor moet het verbonden zijn aan een wetsartikel of aan een formeel ruimtelijk plan volgens de Wet Ruimtelijke Ordening. In het waterplan wordt als voorbeeld gesproken over twee instrumenten het te bewerkstelligen: een bijdrage via het gronduitgiftecontract of via een exploitatieplan op basis van de nieuwe grondexploitatiewet (WPR2, pag. 129).

Het waterfonds zou daarmee zowel een juridisch als een financieel instrument kunnen zijn geweest voor de gemeente. Het zou individueel gericht zijn per project, maar algemeen van kracht. Het beperkt echter, door het verplichte karakter, wel de mogelijkheden voor een ontwikkelaar, maar biedt de gemeente en de waterpartners tegelijk mogelijkheden eenvoudig financiën te vergaren voor andere waterprojecten.

Het waterfonds is in de gemeente Rotterdam echter niet van kracht, er is in 2007 wel intern een onderzoek aangekondigd of het noodzakelijk is een waterfonds op te zetten. Daarin trok men echter al een mogelijke conclusie, dat het uitwisselen van wateropgaves bij bouwprojecten misschien maar bij een te klein aantal projecten zou spelen. In die gevallen zou het financieel afkopen ook vastgelegd kunnen worden in de deel-gemeentelijke waterplannen. Verder was het op dat moment niet mogelijk particulieren te verplichten bij te dragen, tenzij de nieuwe WRO en grondexploitatiewet van kracht zouden zijn (Interne projectmemo gemeentewerken Rotterdam, november 2007). Inmiddels zijn die wetten van kracht en het onderzoek naar een waterfonds werd in 2008 niet doorgezet. Hoewel de gemeente Rotterdam zelf nergens aangeeft waarom dit niet door is gezet, leert navraag dat (vermoedelijk) de financiële baten te van het project laag ingeschat werden.

De financiële lasten van de projecten zullen worden gedragen door de waterpartners. Dit in de mate waarin men baat heeft bij het project en wat de verantwoordelijkheden zijn. Zo is bijvoorbeeld, grof gezegd, het waterschap verantwoordelijk voor kosten die komen bij maatregelen ten behoeve van kwantiteit en kwaliteit en draagt de gemeente de lasten bij rioleringswerkzaamheden. Er is natuurlijk nuance mogelijk, zo kan een project primair ingezet ten behoeve van waterberging, maar draagt de gemeente toch bij, omdat hierdoor het riool ook ontlast wordt. Per project zal deze kostenverdeling berekend worden (WPR2, pag. 130). Hiervoor is weer een rol weggelegd voor de deel-gemeentelijke waterplannen, deze bevatten ook een kostenberekening en verdeling daarvan per project. Dit dient dan ook als onderbouwing voor de verdeling van de lasten.

In het waterplan wordt verder niet gesproken over andere (nieuwe) beleidsinstrumenten dan het waterfonds om extra financiële slagkracht creëren ten behoeve van het waterplan. De bekostiging van de plannen zal dus grotendeels via de bestaande middelen van de diverse afdelingen gaan. Middelen die komen uit belastingen en subsidies van onder andere Rijk en de Europese Unie. Daarbij denkt men aan de subsidies voor baggeren, waterbodempkwaliteit en het investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, waarbij men de optie van verbetering van de buitenruimte wil gebruiken voor de projecten waterbeheer (WPR2, pag. 131).

Er is echter wel kort een extra optie genoemd, Publiek Private Samenwerking (PPS). Omdat private organisaties (bijvoorbeeld woningbouwcorporaties) voordeel ondervinden van de waterprojecten in de vorm van bijvoorbeeld waardevermeerdering door aantrekkelijk wonen, verwacht de gemeente Rotterdam dat er door deze private bedrijven ook bijgedragen wordt aan de projecten. In de planfase van projecten moet daarop al ingezet worden. Succes met PPS heeft men al ervaren in een grootschalig project genaamd "Pact op Zuid" waarin de

gemeente, deelgemeentes, meerdere woningbouwcorporaties en het rijk gezamenlijk investeerden in de projecten, waaronder onderdelen uit het eerste waterplan (WPR2, pag. 131).

De gemeente Rotterdam erkent in het 2^e waterplan ook de belangrijke rol die communicatie speelt bij het tot een goed gevolg brengen van projecten. Communicatie met particulieren en bedrijven tijdens ontwerp en uitvoer van projecten, maar ook communicatie over de waarde van het water voor stad. Het voorlichten van de inwoners over het Rotterdamse water, om zo begrip te kweken voor de werkzaamheden. Genoemd worden campagnes via bijvoorbeeld radio- en tv-reclame, maar ook voorlichting op scholen. Eerder al (pag. 30) werden de groene daken als visuele reclame besproken (WPR2, pag. 135).

In het waterplan (pag. 135) wordt ook de communicatie binnen de organisatie aangestipt als belangrijk instrument het waterplan goed ten uitvoer te kunnen brengen. Voor documentdeling en communicatie tussen de waterpartners en collega's is er een afgeschermd website beschikbaar. Verdere communicatie vindt plaats via excursies en nieuwsbrieven over relevante onderwerpen. Zo wil men iedereen betrokken houden bij het waterplan.

5.6 Het waterplan Rotterdam in tabellen

Het beleidsinstrumentarium van het waterplan Rotterdam kan samengevat worden middels de volgende tabellen. Deze zijn opgesteld volgens de grafiek zoals Fenger en Klok (2003) deze opgesteld hebben, een voorbeeld hiervan staat in hoofdstuk 2 (pag. 8).

Beleidsinstrument	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief
Juridisch	Waterplan Deelgemeentelijk waterplan Specifiek waterplan	Groen dak opnemen in bouwbesluit Watertoets Waterparagraaf Waterfonds
Economisch	Groen dak-subsidie PPS	Waterfonds
Communicatief	Voorlichting Interne communicatiemiddelen	Reclame

Figuur 5.2 Het beleidsinstrumentarium van het waterplan Rotterdam.

Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Rioleringsplan Uitvoeringsprogramma Maatregelen opnemen in bouwbesluit	Waterfonds	Zichtbaar maken maatregelen waterberging Mediareclame Interne communicatiemiddelen
Individueel	Watertoets Waterfonds	Groen dak-subsidie PPS	Voorlichting

Figuur 5.3 Het beleidsinstrumentarium van het waterplan Rotterdam ingedeeld naar dimensie.

5.7 Conclusie

Het waterplan Rotterdam is een vrij uitgebreid plan, wat een duidelijke heldere visie geeft op het te voeren waterbeleid tot 2030 in Rotterdam. Tegelijk neemt men de relevante onderdelen van de Rotterdamse stadsvisie ook mee in de te bereiken doelen. Hierdoor is er een goede koppeling van ruimtelijke ordening met het waterbeheer. De gemeente Rotterdam heeft duidelijk begrepen dat in een complexe stad waterbeheer voor de 21^e eeuw niet zonder een nauwe band met de ruimtelijke visie op de stad. Dit omdat projecten op die manier minder tijd kosten, visies kunnen combineren en uiteindelijk zelfs minder geld en inspanning kunnen gaan kosten.

Het waterplan is een uitgebreid document waarmee een ieder geïnformeerd kan worden. Het waterplan geeft de visie, het beleid en de wijze waarop men denkt het te realiseren, ook het uitvoeringsprogramma is direct onderdeel van dit waterplan. Een plan waaraan de gemeente betreffende het waterbeleid gehouden kan worden. In de praktijk is echter nooit eerder iemand een zaak tegen een gemeente begonnen op basis van het niet ten uitvoer brengen van (delen van) het waterplan. De vraag is dus vooral in hoeverre een waterplan hard gemaakt kan worden door de burger zelf. Zolang geen burger de gemeente of de partners rechtsweg op hun verantwoordelijkheid wijst, blijft dit ook een vraag, er is immers geen jurisprudentie.

Het waterplan Rotterdam draagt, net als dat van Arnhem, weinig nieuwe ideeën aan voor het Nederlandse waterbeheer in zijn algemeen. Met het waterfonds werd wel een andere vorm van de watertoets voorgedragen, eentje die flexibeler is voor de ontwikkelaars, maar in praktijk bleek het idee niet interessant genoeg om ingezet te worden. Misschien een gemiste kans, omdat er mee wel op een andere wijze financiële armslag gevonden had kunnen worden voor projecten. Anders dan gebruik maken van bestaande middelen of het zoeken en aanvragen van voldoende subsidie.

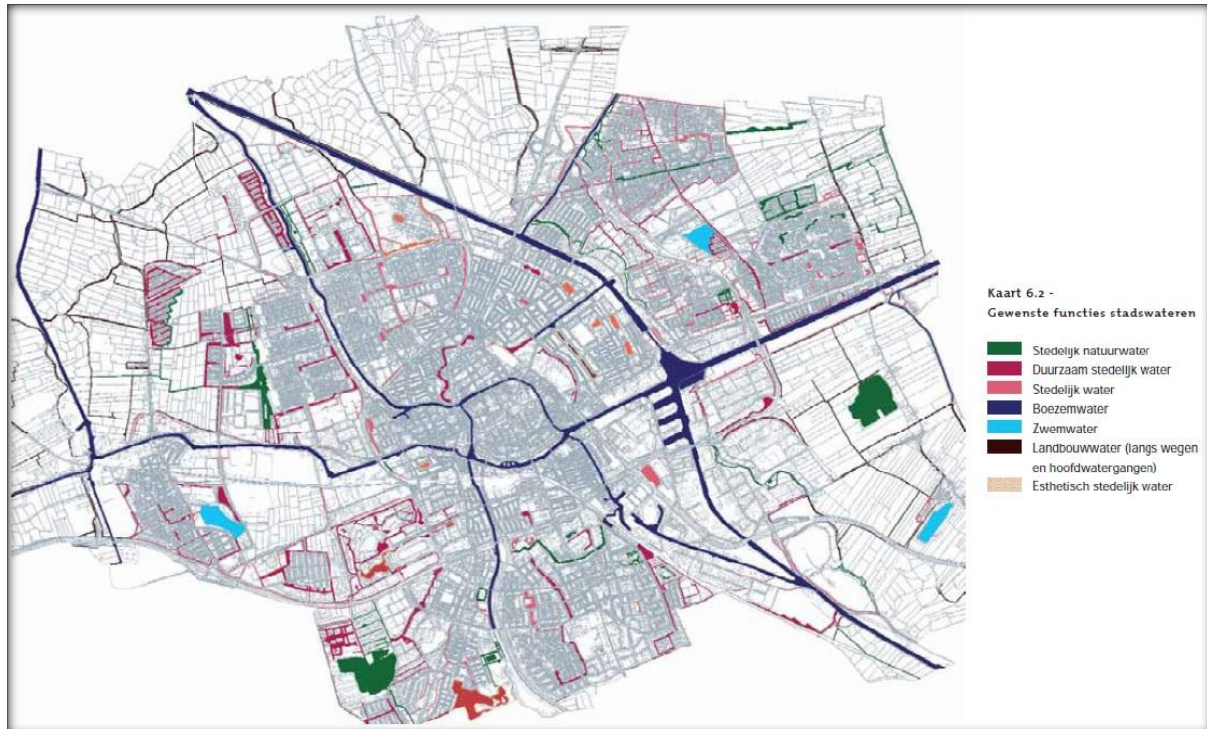
Wat betreft het beleidsinstrumentarium is het waterplan wel redelijk verdeeld over de juridische, economische en communicatieve opties. Doordat het waterfonds uiteindelijk niet doorging, ligt de nadruk wel erg op het juridische en communicatieve deel. Ook Rotterdam heeft niet een nieuwe manier kunnen vinden het waterbeleid te bekostigen.

Het tweede Rotterdamse waterplan biedt een samenvatting van al het waterbeleid dat de gemeente Rotterdam tot 2030 wil voeren en de maatregelen die men wil nemen. Tevens geeft het een doorkijk naar de samensmelting met de stadsvisie Rotterdam. Ook geeft het concreet de mogelijke maatregelen aan en wil men met het waterplan ook laten zien hoe men het beleid wil gaan inzetten. Daarmee is het een veelomvattend en dus interessant document geworden, waarin relatief kort en eenvoudig het waterbeleid van de gemeente Rotterdam uit te doeken wordt gedaan.

Het waterplan zou gezien moeten worden als een convenant betreffende het waterbeleid van de gemeente dat men afsprekt met haar burgers. Maar het zou ook gezien moeten worden als een afspraak tussen de verantwoordelijken voor waterbeleid en die voor de stadsvisie. Een naslagwerk waarin staat hoe deze visies elkaar kunnen helpen (en versterken) Rotterdam ook in 2030 nog te laten bestaan als een stad waarin het water wonen en werken leuk houdt of de beleving zelfs versterkt.

6. Het waterplan Groningen

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek van het tweede stedelijk waterplan van de gemeente Groningen en de waterpartners besproken. De gebruikte beleidsinstrumenten worden duidelijk gemaakt en opvallende instrumenten verder uitgewerkt.



Figuur 6.1 De gewenste functies van het stedelijk water in Groningen. (bron: Groninger water- en rioleringsplan pag. 40)

6.1 Groningen in het kort

Groningen had eind 2010 meer dan 190.000 inwoners (CBS, 2010) en behoort daarmee tot de 10 grootste steden van Nederland. Het centrum van Groningen wordt omgeven door grachten en is een knooppunt van vaarwegen. Groningen is ontstaan en gegroeid langs de riviertjes de Hunze en de Aa, via het Reitdiep is er een verbinding met de zee. Verder is de stad met de ommelanden verbonden door diverse kanalen, zoals het Damsterdiep, Winschoterdiep en het Eemskanaal. Delen van de vele kanalen, met name in de stad zelf, zijn inmiddels gedempt en vormen nu aderen voor het wegverkeer.

Groningen heeft in 2009 haar tweede waterplan gepresenteerd, maar heeft deze gecombineerd met het rioleringsplan, omdat het volgens de gemeente een integraal geheel vormt. Dit vormt het eerste Groninger water- en rioleringsplan (GWRP)²², deze geldt tot 2013. Met het waterplan streeft men als stad naar duurzaam stedelijk waterbeheer, hetgeen past binnen de ambitie de duurzaamste stad van Nederland te worden. Het plan moet het routeboek vormen voor de samenhangende waterambities van Groningen (GWRP, pag. 5).

Ook de gemeente Groningen heeft gezocht naar partners bij het opstellen van het waterplan en vond deze in de provincie, het Waterbedrijf en de waterschappen Hunze & Aa's en Noorderzijlvest, Het waterplan is in december 2008 zonder discussie vastgesteld door de gemeenteraad (raadsbesluit, 17-12-2008).

²² Verwijzingen naar het tweede waterplan Groningen worden aangegeven middels: GWRP

6.2 Groninger concreetheid

Het waterplan kent een duidelijke lijn, waarbij uiteraard het eerste waterplan wordt geëvalueerd. De ambities van de stad Groningen omtrent het waterbeheer worden beschreven, de wateropgave wordt beschreven waarna men vervolgens in gaat op de manier waarop men de doelen wil bereiken. Daarbij is ook op duidelijke wijze aangegeven welke taken en verantwoordelijken er zijn en wie deze dragen. Zelfs het beschikbare beleidsinstrumentarium wordt voorgelegd aan de lezer, al gaat het hier om de algemeen inzetbare instrumenten als de watertoets, de waterparagraaf en heffing (belasting).

Het eerste waterplan was opgesteld voor de periode van 2003 tot 2007 en heeft nog een uitloop gehad tot in 2008, om daarna over te kunnen gaan naar het nieuwe GWRP. Het eerste waterplan was themagericht en had men doelen voor 2010 vastgesteld. Uit het thema “waterrijk ruimtelijke ordenen” zijn diverse waterstructuurplannen naar voren gekomen, welke gerealiseerd zijn (Westrand) of in uitvoer gedurende een lopend project als Meerstad (GWRP, pag. 11). Het feit dat men nog steeds dergelijke structuurplannen in ontwikkeling heeft, duidt op een succesvolle ervaring. Het waterplan was echter niet zo’n succes op het gebied van regie en coördinatie en was wisselend succesvol op het communicatieve vlak. Er was geen duidelijke afstemming op het gebied van taken en verantwoordelijkheden. Zo zijn de grondwaterproblemen wel in kaart gebracht, maar is er geen compleet beeld ontstaan, omdat niet duidelijk was welke partner het initiatief moest nemen bij bepaalde problemen, zoals ondiep grondwater (GWRP, pag. 13). De gemeente Groningen heeft ook een waterloket opgezet, maar door een gebrek aan coördinatie tussen de partners, werden klachten en vragen inadequaaf behandeld, de afstemming is al wel verbeterd (GWRP, pag. 17). Wat betreft communicatie en voorlichting heeft men besloten zoveel mogelijk in te zetten op voorlichting gekoppeld aan concrete projecten, omdat het effect van massavoorklichting zonder concreet project niet duidelijk meetbaar bleek (GWRP pag. 15, pag. 17).

6.3 Ambitieuze plannen

Groningen streeft volgens de hoofdambitie naar een duurzaam stedelijk waterbeheer. Men beschrijft het gebruik van water, als ware men het geleend heeft van de natuur, einddoel is het water altijd in dezelfde kwaliteit terug te geven aan de natuur, als men het kreeg, liefst zelfs nog verbeterd (GWRP, pag. 27). De ambities heeft men per thema bepaald, er zijn behoorlijk wat thema’s, welke uiteindelijk allemaal terugkomen op het hoofddoel van een duurzaam waterbeheer. Men onderscheidt in het waterplan (pag. 27) de volgende thema’s:

- Kwaliteit leefomgeving
- Waterkwaliteit
- Waterkwantiteit
- Water en ruimtelijke ordening
- Regenwater
- Grondwater
- Energie
- Watergebruik, -verbruik en –hergebruik
- Waterbewustzijn
- Waterkennis

De waterthema’s zijn in principe nog wel te combineren, maar men kiest er vermoedelijk voor zoveel thema’s te kiezen, om zo het maatregelenprogramma duidelijker te kunnen maken. Bij een aantal thema’s wordt ook niet echt een ambitie concreet gemaakt, het is dan vooral vrij logisch. Bij waterkwaliteit is het bijvoorbeeld het bereiken van een goede

waterkwaliteit, terwijl het bij “water en ruimtelijke ordening” de ambitie is om de watertoets en de waterparagraaf te blijven gebruiken en verbeteren. (GWRP, pag. 28) Op zich helemaal niet verkeerd dergelijke ambities ook duidelijk te maken in het waterplan, maar heel erg spannend of vernieuwend is het ook niet.

Een interessante ambitie is die van energie, het energievraagstuk is een van de belangrijkste onderdelen van het duurzaamheidsprogramma²³ van de gemeente en men erkent de belangrijke rol die water speelt bij energie. Zo zorgen vegetatiedaken niet alleen voor extra wateropslag, maar hebben ze ook een verkoelende werking op het klimaat in huis (GWRP, pag. 29). De ambitie is dan ook vooral het stimuleren van dergelijke ontwikkelingen en het zoeken naar meer mogelijkheden water en energie te combineren. Waterkennis en waterbewustzijn gaan vooral in op het communicatieve vlak van waterbeheer, maar bij waterkennis wil men concreet de hele gemeentelijke organisatie voorlichten over stedelijk waterbeheer, om zo bijvoorbeeld de betrokkenheid te vergroten (GWRP, pag. 29).

In de stedelijke wateropgave onderscheidt men de vier standaard opgaven, overlast door riolering, oppervlakte-, grond- en regenwater. Samen met de waterpartners heeft de gemeente vastgesteld dat er in de stad Groningen, op enkele locaties na, voldoende waterbergende capaciteit aanwezig is. Voor die enkele locaties gaat men de mogelijkheden onderzoeken de benodigde extra capaciteit te creëren, bijvoorbeeld door ondergrondse opslag (pag. 34). Inventarisatie van de stedelijke opgave wees verder ook uit dat er geen structurele overlast is binnen de wateropgaven, maar dat men wel nader onderzoek gaat doen in bepaalde gebieden en dat men continu blijft monitoren en her-evalueren.

In het waterplan voor Groningen worden behoorlijk wat juridische instrumenten genoemd ten behoeve van het waterbeheer. De meeste zijn echter wel bekend, zoals de waterparagraaf, de watertoets, of het stellen van water gerelateerde eisen in bouwbesluiten. Een ander instrument dat niet eerder genoemd is, is het functiegericht beheer en onderhoud.

Vanuit het eerste waterplan is het idee gekomen om de diverse wateren in de gemeente Groningen onder te verdelen naar functie en hierop het onderhoud en beheer af te stemmen, het zogenaamde functiegerichte onderhoud en beheer (GWRP, pag. 39). Het stedelijk water heeft men onderverdeeld naar de functie die het vervult, of moet gaan vervullen.²⁴ Dit is opgezet om de diversiteit van wateren in de stad te behouden, maar het vereenvoudigt volgens de waterpartners (pag. 39) ook het proces om te bepalen welke inspanning nodig is om de kwaliteit van het betreffende water te verbeteren. Aan de verschillende functies heeft men kwaliteitsniveaus verbonden, hetgeen weer past in het streven water terug te geven aan het milieu in dezelfde kwaliteit als waar het vandaan kwam, of naartoe gaat. Dit functiegericht beheer en onderhoud kan gezien worden als een verruimend en stimulerend juridisch beleidsinstrument, het biedt de beheerders van het water de mogelijkheid ruimer te kijken naar de kwaliteit van water. Bepaalde vormen van water hebben nou eenmaal een strengere kwaliteitseis dan anderen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid gebruikt water, van mindere kwaliteit, elders weer in het systeem te brengen,

²³ De gemeente Groningen heeft in 2007 een duurzaamheidsprogramma vastgesteld op welke een looptijd van ongeveer 4 jaar heeft. Groningen wil graag de duurzaamste stad van Nederland worden en wil met dit programma concreet beleid voeren. Het programma werkt integraal door in allerlei ander beleid en programma's in de gemeente, zoals bijvoorbeeld het waterplan. Het uiteindelijke doel is om in 2025 Energieneutraal te zijn (Beleidskader duurzaamstestad.groningen.nl, vastgesteld op 3 juli 2007 door het college van B&W).

²⁴ Het waterplan onderscheidt 6 hoofdfuncties: stedelijk natuurwater, duurzaam stedelijk water, landbouwwater, boezemwater en zwemwater. Daarnaast spreekt men nog van 1 aanvullende functie in de vorm van esthetisch stedelijk water (GWRP, pag. 39).

waar het nog wel de juiste kwaliteit voor heeft. Uiteraard zou hierbij wel het streven moeten zijn, het water weer in het milieu te brengen daar waar het vandaan komt.

Wat betreft het financiële instrumentarium heeft men in het waterplan ook diverse beleidsinstrumenten benoemd. Men heeft het over de subsidieregeling ter stimulering van de aanleg van groene daken door particulieren en de rioolheffing, welke primair ingezet wordt voor de vervanging van het riool. Door de benodigde bezuinigingen zijn sommige subsidies echter elders onder geplaatst en sinds 2010 wordt bijvoorbeeld ook de subsidie voor groene daken uit het rioolrecht bekostigd (gemeenteraadsverslag, 24-11-2010). Men wil wel beter de rioolwerkzaamheden coördineren met de afdelingen voor ruimtelijke ordening, om zo projecten te kunnen combineren met rioolwerkzaamheden en daarmee de kosten te drukken.

Een interessante ontwikkeling in de gemeente Groningen is dat men in 2009, naar aanleiding van het waterplan, onderzoek heeft verricht naar het invoeren van een gedifferentieerd rioolrecht. De mogelijkheid voor differentiatie in het rioolrecht ontstond door de invoering van de “Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken” in januari 2008. Deze biedt gemeentes de mogelijkheid hun heffingen anders in te zetten (GWRP, pag. 9). Met een differentiatie in het rioolrecht, zou de heffing gaan bestaan uit een vast tarief plus een flexibel tarief op basis van de hoeveel vierkante kilometers verhard oppervlak. Het doel van het invoeren van differentiatie in het rioolrecht, was het voorkomen dat relatief schoon regenwater, via het vuilwaterriool afgevoerd zou worden. Door het tarief te differentiëren, zouden percee-eigenaren gestimuleerd worden hun regenwater te scheiden van afvalwater. Het aanleggen van groene daken of waterdoorlatende verhardingen door de eigenaren, zou ook gestimuleerd moeten worden met het nieuwe heffingenstelsel. Daarnaast zouden de extra verkregen middelen ingezet kunnen worden extra gescheiden stelsels aan te leggen. Eind 2009 werd aan de raadscommissie beheer en verkeer een raadsvoorstel (RO 09.1994959) gedaan met drie opties:

1: Gedifferentieerde heffing voor percee-eigenaren met een groot verhard oppervlak die lozen op een gemengd rioolstelsel. Dit ter stimulering van het scheiden van regenwater van afvalwater (GWRP, pag. 2).

2: Gedifferentieerde heffing voor alle percee-eigenaren met een groot verhard oppervlak, hiermee zouden de eigenaren gestimuleerd moeten worden tot het verminderen van hun verhard oppervlak (GWRP, pag. 3).

3: Gebruik maken van de “verordening afvoer hemelwater en grondwater”. Met deze verordening kan de gemeente gebieden aanwijzen waar men geen regenwater mag lozen op het vuilwaterriool. De percee-eigenaren in het gebied zullen zelf zorg moeten dragen voor het afkoppelen, maar kunnen hierbij ondersteuning krijgen van de gemeente in de vorm van advies en subsidie. Met de verordening is het afkoppelen verplicht voor de burger die het betreft, het is dus niet vrijblijvend en het kan niet afgekocht worden. Het is dus een stuk doeltreffender volgens de gemeente (GWRP, pag. 3).

De raadscommissie beheer en verkeer koos ervoor om optie 3 voor te leggen aan de gemeenteraad. (commissieverslag, 4-11-2009) De gemeenteraad nam het voorstel unaniem over. (raadsbesluit, 25-11-2009) Daardoor is er binnen de gemeente Groningen momenteel geen sprake van een gedifferentieerd heffingenstelsel. De reden dat men er uiteindelijk toch niet voor koos, is omdat men het doel van het ‘schoonhouden van schoon regenwater’ (raadsvoorstel 2009/2010: RO 09.1994959) het beste dacht te kunnen bereiken door gebruik te maken van de genoemde verordening, de vrijblijvendheid van afkoppelen ging er dus af.

De eerste optie achtte men minder kansrijk, omdat het mogelijk een principe van rechtsongelijkheid creëerde. Tevens dacht men dat de financiële prikkel onvoldoende

werking zou hebben om toch af te koppelen. In de tweede optie zag men minder het gestelde doel terug, maar meer een stimulans tot het aanleggen van bijvoorbeeld groene daken, verder zou het volgens het raadsvoorstel (pag. 4) alleen maar leiden tot een herverdeling van de lasten en niet tot meer afkoppelen. Op dit moment (2011) doet de gemeente Groningen proeven op bestaande industrieterreinen met het scheiden van regenwater en afvalwater. In het bestemmingsplan (2008) voor de terreinen Euvelgunne en Winschoterdiep wordt het afkoppelen reeds genoemd. Op recent aangelegde terreinen als Westpoort en Eemspoort is het regenwater al afgekoppeld en het beleid is ook dit voor nieuwe terreinen door te zetten.

Om de aanleg van groene daken te bevorderen kent de gemeente Groningen sinds 2008 wel een stimuleringsregeling, daarbij kunnen particulieren, bedrijven en instellingen subsidie krijgen voor de aanleg van groene daken. Daarnaast blijft de gemeente actief campagne voeren bij bedrijven en burgers ten behoeve van het terugdringen van de hoeveelheid verhard oppervlak. Daarnaast wil de gemeente samen met het waterbedrijf inwoners stimuleren regenwater te gebruiken voor taken waar niet per se drinkwater voor nodig is. Beide via vooral communicatieve instrumenten (GWRP, pag. 59).

Een ander initiatief dat kort in het waterplan aangestipt wordt, is het verrichten van onderzoek naar de mogelijkheden van een watercompensatiebank. Hoewel verder niet uitgebreid uitgelegd, wil men met behulp van deze bank ook over watercompensatie uitwisselen. Dat wanneer bij een project de benodigde hoeveelheid te compenseren wateroppervlak niet gerealiseerd kan worden, men dit elders kan realiseren. De gemeente Groningen denkt dit deels via uitwisseling van benodigde watercompensatie te kunnen doen en deels met het financieel afkopen van het moeten creëren van wateroppervlak door de ontwikkelaars (GWRP, pag. 58). Het lijkt dus op een gecombineerde vorm van de waterbank zoals in Arnhem (pag. 21) en het waterfonds zoals men voorstelde in Rotterdam (pag. 31). Op het moment van schrijven blijken er geen initiatieven of voorstellen naar de raad of raadscommissies gegaan te zijn en lijkt dit vooral een proefballon die in het waterplan is opgelaten, maar waar verder (nog) niks mee gedaan is.

Omdat uit het eerste waterplan bleek dat de communicatie met de burger en bedrijven en tussen de partners onderling niet altijd even goed op orde was, heeft men besloten een concreet communicatieplan op te zetten. De gemeente constateert dat burgers en bedrijven weinig belangstelling tonen voor het waterbeleid, tenzij de communicatie gekoppeld wordt aan concrete activiteiten (GWRP pag. 50). In het waterplan zijn specifiek aangegeven wat het doel van de communicatie moet zijn en wie de doelgroepen²⁵ vormen. Er zijn drie doelen aangegeven in het waterplan, ten eerste doel is zoveel mogelijk mensen te informeren over de gevolgen van de diverse maatregelen, het tweede doel is om de houding ten opzichte van het plan positief te beïnvloeden en ten derde wil men het gedrag van de inwoners veranderen, zodat ze bewuster en verantwoord omgaan met water, specifiek in de eigen leefomgeving (GWRP, pag. 49). Hiervoor wil men diverse communicatiemiddelen inzetten, welke niet specifiek genoemd worden in het waterplan, maar te denken valt aan bijvoorbeeld tv, radio en internet. Hoe en welke communicatiemiddelen men in gaat zetten, hangt af van de doelgroep die men wil bereiken. De gestelde doelen wil men concreet en meetbaar maken middels jaarplannen op het gebied van communicatie, daarin zal men ook de benodigde communicatiemiddelen verder uiteenzetten (GWRP, pag. 49).

Een voorbeeld wat genoemd wordt in het waterplan is het gebruik maken van het internet portaal "mijnwijk.nl" waarmee men de burgers mee wil laten denken en werken aan een wijk-gewijze uitwerking van het waterplan, in een zogenaamd "wijkwaterplan" (GWRP, pag. 50).

²⁵ De te onderscheiden doelgroepen zijn: burgers van de gemeente Groningen, samenwerkingspartners, groene en maatschappelijke organisaties, politiek, ondernemers en bedrijven, eigen organisatie (gemeente Groningen).

Helaas is tot op heden nog geen uitvoer gegeven aan deze doelstelling, er is voor slechts één wijk een blog aangemaakt en die blijkt nauwelijks gebruikt²⁶. Men houdt het liever bij de verschillende onderliggende webpagina's voor de wijken op de algemene gemeentelijke websites. Ook een algemene, web gebaseerde, "water community" is nog niet ontstaan. Tevens leert een simpele zoektocht op onder andere de gemeentelijke website dat het waterloket dat genoemd wordt (GWRP, pag. 50), ook nog niet opgezet is, er is geen informatie over te vinden. Ook van communicatiejaarplannen voor het waterbeheer lijkt geen sprake te zijn. Het lijkt dus alsof er met het opzetten van het tweede waterplan ambitieus allerlei ideeën voor communicatie en participatie genoemd zijn, maar dat er, tot nu toe, verder niets met deze ideeën gedaan is.

6.4 Waterplan Groningen in tabellen

Het beleidsinstrumentarium van het Groninger water- en rioleringsplan kan samengevat worden middels de volgende tabellen. Deze zijn opgesteld volgens de grafiek zoals Fenger en Klok (2003) deze opgesteld hebben, een voorbeeld hiervan staat in hoofdstuk 2 (pag. 8).

Beleidsinstrument	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief
Juridisch	Waterplan. Functiegericht beheer/onderhoud. Watercompensatiebank.	Maatregelen in bouwbesluit opnemen Watertoets Waterparagraaf Verordening
Economisch	Groen dak-subsidie. RO combineren met riool. Watercompensatiebank.	Heffing Gedifferentieerd rioolrecht
Communicatief	Voorlichting Interne communicatie Regenwater i.p.v. drinkwater Wijkwaterplan	Reclame

Figuur 6.2 Het beleidsinstrumentarium van het waterplan Groningen.

Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Rioleringsplan Uitvoeringsprogramma Maatregelen opnemen in bouwbesluit Watertoets Waterparagraaf Verordening Watercompensatiebank	Watercompensatiebank Heffing RO combineren met riool	(Media-)reclame Interne communicatie Wijkwaterplan Regenwater i.p.v. drinkwater
Individueel	Watertoets	Groen dak-subsidie Gedifferentieerd rioolrecht	Adviseurs Voorlichting

Figuur 6.3 De beleidsinstrumenten van het waterplan ingedeeld naar dimensie.

²⁶ <http://www.mijnwijk.nl/groningen-beijum/> (geraadpleegd op 23-05-2011)

6.5 Conclusie

De gemeente Groningen heeft met haar 2^e waterplan een integraal en veelomvattend plan afgeleverd, dat volgens de gemeente zou moeten passen in de ambitie de duurzaamste stad van Nederland te worden. Het waterplan laat weinig aan de verbeelding van de lezer over, het geeft een duidelijk beeld van de ambities van de stad Groningen en haar partners. Men laat ook zien hoe men deze ambities denkt te gaan bereiken. Taken en verantwoordelijkheden per partners zijn duidelijk aangegeven zodat een ieder weet wat te wachten staat. Ook de in het waterplan genoemde projecten bieden een goed beeld van wat men middels het waterplan wil doen.

Ook het gemeentelijk rioolplan en het uitvoeringsprogramma maken deel uit van het waterplan van de gemeente Groningen. Daarmee biedt het een goed overzicht van het waterbeheer en beleid van de stad. De gemeente en haar partners hebben het plan door de gemeenteraad goed laten keuren en is de gestelde weg ingegaan. Daardoor heeft dit waterplan juridische basis gekregen, waardoor een ieder, indien gewenst, de gemeente en/of haar partners verantwoordelijk kan houden voor de uitvoer van het plan. Uiteraard biedt het waterplan een houvast voor de gemeente zelf, als basis voor de gestelde ambities in het waterbeheer.

Een aantal ideeën in het plan gaan niet uitgevoerd worden of het is niet duidelijk of de gemeente er mee verder gaat. Wat dat betreft laat men uiteindelijk weer een aantal zaken, als bijvoorbeeld communicatie, over aan betreffende afdelingen. De redenen voor bijvoorbeeld het niet doorvoeren van een gedifferentieerde heffing voor rioolrecht zijn duidelijk, men wil voorkomen dat eigenaren liever hun zorg voor waterbeheer afkopen en daarmee dus de hoeveelheid verhard oppervlak niet vermindert. Men zou zelfs kunnen stellen, dat door het invoeren van de verordening, waarbij men gebieden aanwijst waar niet op regenwater geloosd mag worden, blijkt dat het de gemeente menens is betreffende het waterbeheer en dat men niet een manier heeft gevonden eenvoudig wat meer belasting op te halen. Dat men bij nieuwe industrieterreinen het scheiden van regenwater en afvalwater als eis stelt is ook een goede ontwikkeling.

Net als Rotterdam en Arnhem is er sprake (geweest) van een vorm van watercompensatie, waarbij men een flexibeler uitvoer wil van de watertoets. Helaas heeft de gemeente geen uitgebreid onderzoek gestart naar de mogelijkheden van deze zogenaamde watercompensatiebank. Het lijkt er dus op dat dit idee een stille dood zal sterven of al volledig is afgevoerd. Mogelijk dat na een uitgebreider blik op deze vorm van een waterbank bleek dat het niet interessant genoeg was. Daarnaast zou het kunnen dat men, door het actief afkoppelen van regenwater bij de aanleg van nieuwe bouwterreinen, niet langer de noodzaak zag van het opzetten van de waterbank.

Het waterplan geeft een breed scala aan beleidsinstrumenten, er zijn voldoende opties te vinden in het juridische, economische en communicatieve spectrum. Door het niet invoeren van een gedifferentieerd rioolrecht, is er wat betreft het beleidsinstrumentarium van het waterplan ook weinig vernieuwing. Het zijn vooral de geijkte, bekende instrumenten die gebruikt worden. Het waterplan zelf is wel redelijk nieuw, het combineren van gemeentelijk rioolplan en waterplan lijkt niet vaak voor te komen. Liever houden de gemeentes dit nog apart van elkaar, waarschijnlijk om het overzicht te behouden of omdat men het rioolonderhoud als een aparte gemeentelijke taak ziet. Een taak die, volgens de gemeentes, niet onder het waterbeleid lijkt te horen. Terwijl het beheer van het riolsysteem juist, bij uitstek, hoort onder de taken van het stedelijk waterbeheer.

Het waterplan van Groningen biedt een goed overzicht van wat de gemeente in ongeveer 5 jaar waterbeleid wil bereiken en hoe men dit denkt te gaan doen. Ook de financiële verantwoording voor de plannen staat er in. Het plan geeft niet echt een specifiek gewenst

eindbeeld voor over een bepaald aantal jaren, maar wel een visie op wat men als stad wil zijn, de duurzaamste stad van Nederland en welke ambities men daarvoor heeft binnen het waterbeleid. Het waterplan is daarmee wel een interessant naslagwerk geworden voor degene die zich interesseert in het waterbeleid, -beheer en de duurzame (water)ambities van de stad. Tevens kan het waterplan voor het stedelijke waterbeheer gezien worden als een juridisch bindend document van de stad Groningen. Het is door de gemeenteraad vastgesteld en geldt dus als juridisch document.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste bevindingen en andere opvallende zaken (nogmaals) aan bod. Tevens zullen de deelvragen en de centrale onderzoeksvragen beantwoord worden. Daarnaast worden er nog een aantal aanbevelingen gedaan.

7.1 Beoordeling van de waterplannen

Na het bekijken en beoordelen van de waterplannen van Arnhem, Rotterdam en Groningen blijkt dat er in algemene zin veel overeenkomsten zijn, zo zijn de waterplannen voor de gemeentes vooral een leidraad voor het te voeren waterbeleid. Toch is het lastig om een algemene conclusie op te stellen, elk waterplan heeft weer zijn eigen bijzonderheden. Deze zijn in de diverse conclusies al aangegeven, maar er kunnen wel een aantal opvallende punten aangegeven worden.

Alle drie de plannen zijn vooral een leidraad voor de betreffende gemeente zelf, een document waarin men aan zichzelf, de partners, de inwoners en andere geïnteresseerden duidelijk maakt hoe men het waterbeheer en beleid vorm wil geven gedurende een periode van vier jaar. Men lijkt het vooral te zoeken in het juridische instrumentarium, daarin zijn veel dezelfde instrumenten te vinden en dezelfde wensen. Men gaat liever niet teveel regelen op basis van individuele gevallen, de wens om het voor de regels voor iedereen hetzelfde te laten zijn voert te boventoon. Bijvoorbeeld door een verordening voor het afkoppelen van regenwater door te voeren (Groningen) of subsidies voor groene daken of afkoppelen voor (vrijwel) elke burger beschikbaar te stellen.

Met name op het gebied van communicatie wil men zich wel richten op individuele projecten, via bijvoorbeeld adviseurs of voorlichting. Communicatie is sowieso voor de gemeentes een belangrijk punt in hun waterplannen. Men ziet in dat zonder een positieve instelling van de burger tegenover het waterplan en de maatregelen, het lastig is de gestelde doelen te halen.

De gemeentes erkennen dat de waterproblematiek samen met de burger het hoofd geboden moet worden en het is ze er dan ook veel aan gelegen deze goed te informeren en warm te maken voor de maatregelen en mogelijkheden zelf ook mee te werken aan de oplossingen voor de waterproblematiek. Dit uit zich door de voorlichting die de gemeentes willen geven over de mogelijke problemen die kunnen ontstaan door het water en door mensen de voordelen van bijvoorbeeld afkoppelen en groen daken in te laten zien. Tevens willen de gemeentes duidelijk informeren welke doelen ze met de verschillende grotere algemene maatregelen willen bereiken, bijvoorbeeld de gemeente Groningen die communicatie specifiek wil toespitsen op diverse projecten. Ook tegemoet komen aan de burger door het openstellen van een zogenaamd waterloket, zoals in Arnhem, past in de groeiende behoefte te informeren en misschien wel te propageren. De vraag kan hierbij gesteld worden of dit alles wel het gewenste effect heeft of dat de gemeente misschien toch met andere middelen sneller beter resultaat zou halen? Het waterloket kent al een langere historie en is wel succesvol omdat meerdere gemeentes een dergelijk informatiepunt in het leven willen roepen (Groningen bijvoorbeeld) en de gemeente Arnhem het zelfs omgevormd heeft tot een compleet servicepunt voor alle klimaatvraagstukken.

Wat betreft het economische instrumentarium zoeken de gemeentes het bij de stimulering van maatregelen vooral in het verlenen van subsidies. Repressieve maatregelen lijken niet populair, zeker niet wanneer deze ook nog eens op individuele gevallen gericht zijn. Dat is

bijvoorbeeld ook terug te zien in tabel 7.3 (pag. 47), de verdeling van de gebruikte beleidsinstrumenten in de drie waterplannen. Er worden beduidend meer algemene instrumenten gebruikt dan individuele. De gedachte daarachter is dat men iedereen gelijkwaardig wil behandelen, een sociale gedachte. Maar meer een individuele insteek had wel een andere vorm van financieel instrumentarium kunnen opleveren. Groningen was wat betreft het individueel gericht economische instrumentarium nog het verste, met het idee van een gedifferentieerd rioolrecht. Helaas dacht de gemeente met dit instrument niet de gewenste effecten, als bijvoorbeeld het toenemen van afkoppelen en waterdoorlatende oppervlakken bij particulieren, te bereiken en is het dus niet doorgevoerd.

Wat opvalt, is dat de gemeentes op zoek lijken te zijn naar een flexibeler vorm van de watertoets. De watertoets is een instrument om watermanagement te betrekken bij ruimtelijke ordening, daarmee moet bijvoorbeeld een bepaalde hoeveelheid nieuw verhard (water ondoorlatend) oppervlak met eenzelfde hoeveelheid oppervlak aan water (of waterdoorlatend oppervlak) gecompenseerd worden. Het gaat dus om het behouden of zelfs verbeteren van de waterberging binnen de gemeente. In de praktijk blijkt dit niet zo gemakkelijk en dus zijn gemeentes op zoek naar andere manieren om te voldoen aan het creëren van (extra) waterbergende capaciteit buiten het plangebied. Ook het afkopen van de watertoets, middels een geldelijke som, behoort tot de mogelijkheden, om op die manier ook allerlei maatregelen uit het waterplan te kunnen bekostigen. Daarmee neemt de gemeente de zorg voor waterberging volledig in eigen hand en bekostigen ze soms dure maatregelen door particuliere bijdragen, zonder nieuwe vormen van belastingen te verzinnen of middelen te onttrekken aan andere projecten. In de waterplannen kwamen drie vormen van de waterbank voor, de vorm waarbij waterberging voor bergende capaciteit elders buiten het projectgebied wordt uitgewisseld (Arnhem, pag. 21), de vorm waarbij de te creëren bergingscapaciteit wordt afgekocht door de ontwikkelaar zodat de gemeente elders zelf kan compenseren (Rotterdam, pag. 31), of zoals in Groningen (pag. 38) een gecombineerde vorm waarbij er afgekocht kan worden, maar tevens ook elders gecompenseerd, bijvoorbeeld de helft afkopen en de andere helft wel in daadwerkelijke bergingscapaciteit creëren. Rotterdam heeft helaas de voordelen van hun waterfonds niet gezien en is er niet mee doorgedaan, waarbij wel opvallend is dat waterplan-partner De Stichtse Rijnlanden er wél mee verder wil. (bron: website ProCensus) Ook is het opvallend dat de Provincie Groningen wel de mogelijkheden van een waterbank laat onderzoeken (door ProCensus), maar dat de gemeente Groningen niet verder lijkt te zijn gegaan met het onderzoeken van de mogelijkheden en (eventuele) voordelen van de watercompensatiebank. Dat zou zo kunnen zijn omdat de eindverantwoordelijkheid van de watertoets niet bij de gemeentes zelf ligt, maar vooral bij de provincie. Arnhem is van de beoordeelde waterplannen dus de enige die het idee van de waterbank doorzet, het is echter nog te vroeg om te beoordelen of het een succes is, maar het zou een interessant onderwerp voor een toekomstig onderzoek kunnen zijn, de tussenstand bij de gemeentes die gebruik maken van een (vorm van een) waterbank.

Er is bij gemeentes geen vernieuwing in het economische instrumentarium. Men is wel op zoek naar andere of nieuwe vormen van bijvoorbeeld financiering van projecten. Zoals de eerder genoemde watercompensatiebank en het waterfonds. Daarnaast had de gemeente Groningen het idee een gedifferentieerd rioolrecht te gaan toepassen, welke qua vorm zou gaan lijken op de perceel belasting zoals deze in de Verenigde Staten wordt toegepast (hoofdstuk 2.3, pagina 10), maar men heeft dit niet doorgezet, omdat het geen mentaliteitsverandering bij de burger tot stand zou brengen. Dit terwijl een dergelijke belasting wel gezien kan worden als een stimulans de hoeveelheid verhard oppervlak te verminderen, maar blijkbaar was de gemeente banger voor (teveel) particulieren die liever hun bergende capaciteit afkochten, waardoor er problemen zouden kunnen blijven bestaan met het waterbeheer in het betreffende gebied.

Er is blijkbaar wel behoefte aan meer financiële ruimte en een andere wijze van het vergaren van middelen, echter hebben de onderzochte drie gemeentes, wat betreft dit vlak, nog niet het “ei van Columbus” gevonden. Zowel bij de stimulerende als bij de beperkende economische instrumenten heeft men geen nieuwe vormen weten in te voeren. De conclusie kan getrokken worden dat men wel zoekt naar nieuw instrumentarium, vooral om de diverse plannen te kunnen bekostigen, maar dat men nog niet een instrument heeft gevonden waarin de gemeente heil ziet.

De gemeentes zoeken hun heil vooral in van het juridische spectrum, hierbij bedenken ze zelf geen nieuwe regelgeving. Ze maken gebruik van bestaande (nationale) regelgeving om hun eigen maatregelen door te kunnen voeren en de gewenste situaties te kunnen bereiken.

De juridische status van een waterplan zelf is echter niet geheel duidelijk aan te geven. Het geeft de visie, het beleid en de wijze waarop men denkt te genoemde ideeën te realiseren. Ook een rioleringsplan of uitvoeringsprogramma kan direct onderdeel van een waterplan zijn. Een uitgebreid plan waaraan de gemeente, betreffende het waterbeleid, gehouden zou kunnen worden. Aangezien dergelijke plannen door diverse partijen goedgekeurd en ondertekend zijn, daardoor kunnen ze, grof gezegd, gezien worden als een belofte. In de praktijk is echter nooit eerder iemand een zaak tegen een gemeente begonnen op basis van het niet ten uitvoer brengen van (delen van) het waterplan. De vraag is dus vooral in hoeverre een waterplan hard gemaakt kan worden door de burger zelf. Zolang geen burger of organisatie de gemeente of haar partners rechtsweg op hun verantwoordelijkheid wijst, blijft dit ook een vraag, er is immers geen jurisprudentie. Tot die jurisprudentie er wel is, zou er gesteld kunnen worden dat, omdat gemeentes zelfbindend zijn, ze niet per se iets met hun ideeën, welke ze voorstellen in diverse plannen, hoeven te doen. Omdat ze het beleid wel ondertekenen, maar daarmee niet tekenen voor de uitvoering van plannen. Hetgeen ook blijkt uit bijvoorbeeld het waterplan Groningen, waarin meerdere ideeën zijn voorgesteld, waarmee echter, tot nu toe, nauwelijks iets mee gedaan wordt.

7.2 Theoretische conclusie

In de theorie werd gesteld dat gemeentes zelf invulling mogen geven aan hun waterplannen en dat blijkt in de praktijk ook wel. Hoewel in hoofdlijnen de plannen overeen komen en de plannen allemaal dienen als leidraad voor het stedelijke waterbeheer, lijkt het idee van het waterplan per gemeente te verschillen. Rotterdam ziet het plan bijvoorbeeld echt als een strategisch document, waarbij ook de lange termijn (tot 2030) in de gaten wordt gehouden, terwijl Groningen vooral focust op de periode van 4 a 5 jaar met als hoofdlijn het doel de duurzaamste gemeente van Nederland te worden.

O’Toole (1997) gaf aan dat netwerkmanagement steeds belangrijker wordt. Hij gaf daarbij het uitgangspunt dat een partij niet langer zelf, geïsoleerd, beleid ontwerpt, maar steeds meer de samenwerking zoekt met andere belanghebbende partijen. De waterplannen zijn allemaal in samenspraak met andere belanghebbende partijen als bijvoorbeeld waterschappen en waterbedrijf opgesteld, dit onderschrijft al de constatering van O’Toole. Dit wordt nog extra versterkt doordat gemeentes voor de uitvoer van de waterplannen ook de samenwerking zoeken met belanghebbenden, zoals bewoners en bedrijven. Bijvoorbeeld door ze mee te laten denken bij uit te voeren maatregelen.

Juridische beleidsinstrumenten, als wetten en regels, zijn voor de overheid belangrijke onderdelen van het spectrum waarin ze opereren om invloed uit te oefenen op burgers, maar ook op instanties of de eigen organisatie, om zo hun gedrag aan te passen. Met deze instrumenten wil men gewenste situaties bereiken of ongewenste situatie beëindigen. Uit de waterplannen is ook gebleken dat de gemeentes veelal gebruik maken van het juridisch instrumentarium om hun waterplan ten uitvoer te kunnen brengen. Dit omdat ze daarmee (vaak) gebruik kunnen maken van al van hogerhand (provincie, landelijke overheid)

bedachte wetten en regels. Al hebben de gemeentes zelf ook moeite met regels van bovenaf, zoals de al eerder genoemde watertoets. Een verplichting bij nieuwe projecten, maar die blijkbaar wel voor problemen zorgt, waardoor men als gemeente op zoek is naar een andere, flexibeler, vorm van de watertoets.

Fenger en Klok (2003) gaven aan dat het juridische sturingsmodel voorschrijft welke waarden en normen de burgers dienen te volgen. De gemeentes proberen echter met de juridische instrumenten ook zichzelf als overheid te sturen, veel genoemde beleidsinstrumenten zijn namelijk gericht op het functioneren van de gemeente zelf binnen het waterplan. Zo zijn er bijvoorbeeld de deel-gemeentelijke waterplannen van Rotterdam (pag. 30), het "Ruimte voor de Rivier" programma van Arnhem (pag. 21) en het functiegerichte beheer en onderhoud van de gemeente Groningen. (pag. 36) Instrumenten waar externe instanties en de burger niet direct mee te maken hebben.

Dat beleidsinstrumenten niet allemaal hard in te delen zijn naar sturingsmodel blijkt ook wel uit de overlap die sommige instrumenten als bijvoorbeeld de waterbanken of de deelwaterplannen hebben. De waterbank welke voorgesteld is door de gemeente Groningen (pag. 38) is er bijvoorbeeld eentje die zowel juridisch als financieel van aard is. Het is ook soms lastig te bepalen of een instrument nu net individueel of toch algemeen toepasbaar is, zoals de groen dak subsidies, ze gelden in principe voor iedereen, maar moeten per individueel geval beoordeeld worden. Dan zijn er ook nog de instrumenten die niet geheel duidelijk beperkend of verruimend van aard zijn, bijvoorbeeld het gedifferentieerde rioolrecht waar bij de gemeente Groningen sprake van was. Het kan beschouwd worden als een, zoals door Bressers (1993) beschreven, verruimende maatregel om mensen zelf de keuze van het afkoppelen te laten. Tegelijk kan het ook gezien worden als een beperkende maatregel, omdat het niet duidelijk mensen stimuleert toch te gaan afkoppelen, misschien vinden mensen het juist wel prettig dat ze gewenst duurzaam gedrag gewoon kunnen afkopen. Het idee van het gedifferentieerde rioolrecht en de verschillende subsidies, past in het kenmerkende van het economische stuurmodel, waarin men de voor- en nadelen van bepaalde keuzemogelijkheden tracht te wijzigen door er financiële consequenties aan te verbinden. De doelgroep heeft hiermee nog steeds zelf de keuze er al dan niet gebruik van te maken. (Fenger & Klok, 2003)

Hetzelfde kan gezegd worden van de communicatieve instrumenten, die er in de waterplannen vooral op gericht zijn de burger te informeren over wat er gaande is. Uiteindelijk willen ze de burger zelf bewegen in actie te komen en bijvoorbeeld informatie over subsidies aan te vragen bij een van de ingerichte servicepunten. Zaken als voorlichting en reclame zijn vooral bedoeld de doelgroepen bewust te maken van gedrag of mogelijkheden en de gemeente hoopt dat deze groepen daarna hun gedrag aanpassen naar een gewenste situatie. Dit is precies zoals Fenger & Klok (2003) het communicatieve sturingsmodel omschreven.

7.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Aan het begin van de scriptie zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld, aan de hand waarvan de scriptie verder opgezet is en in welk licht de waterplannen bekeken en beoordeeld zijn. Aan de hand van het onderzoek van de waterplannen en de uiteindelijke hoofdconclusie, kunnen deze nu beantwoord worden.

Welke beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om een stedelijk waterplan in de praktijk te kunnen handhaven en uitvoeren?

De vraag welke beleidsinstrumenten er kunnen worden ingezet ten behoeve van handhaving en uitvoer van het stedelijk waterplan is beantwoord in hoofdstuk 2. Daarin werd onder andere gekeken naar het instrumentarium dat ingezet wordt in het buitenland. Vanuit

de tabellen van Van der Doelen (Bressers, 1993) en Fenger en Klok (2003) was al bekend welke vormen van beleidsinstrumenten er bestaan (figuur 2.1 en 2.2, pag. 8), via die indeling is het buitenlandse instrumentarium ingedeeld. De gebruikte instrumenten zijn soms voor verschillende interpretaties vatbaar, maar zijn ingedeeld daar waar ze het beste bij lijken te passen.

Beleidsinstrument	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief
Juridisch	SDAGE/SAGE	SDAGE/SAGE
Economisch	Perceel-belasting	Ad Valorem belasting
Communicatief	Early Warning Systeem, voorlichting.	Perceel-belasting

Figuur 7.1 Het buitenlands beleidsinstrumentarium in een tabel.

Tevens is er aan de hand van de indelingen een algemeen model gemaakt, waarin alle mogelijkheden qua beleidsinstrumenten samengevat zijn.

Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Regelgevende instrumenten die voor iedereen gelden.	Financiële instrumenten die voor iedereen gelden.	Communicatieve instrumenten die op iedereen gericht zijn.
Individueel	Regelgevende instrumenten die gelden voor specifieke groepen, personen.	Financiële instrumenten die gevolg hebben voor specifieke groepen of personen.	Gerichte communicatieve middelen, voor specifieke groepen of personen.
Verruimend Stimulerend	Regelgeving welke de burger stimuleert bepaald gedrag te vertonen.	Financieel instrument dat positief/gewenst gedrag belooft.	Communicatie gericht om gewenst gedrag te stimuleren.
Beperkend Repressief	Regelgeving welke de burger dwingt tot bepaald gedrag.	Financieel instrument dat bepaald gedrag bestraft.	Communicatie gericht om gewenst gedrag te eisen. Indoctrinatie.

Figuur 7.2 Een samengevat overzicht van alle mogelijke beleidsinstrumenten.

Wat zijn de verschillen in de stedelijke waterplannen, welke beleidsinstrumenten worden daadwerkelijk ingezet?

De gemeentes zetten vooral in op de juridische en communicatieve instrumenten. Welke instrumenten worden precies gebruikt en waarin zitten de verschillen. Uiteindelijk zijn het vooral verschillen in nuance. Zo willen ze allemaal de flexibeler opstelling van de watertoets, echter steken ze de manier waarop ze deze willen flexibiliseren allemaal anders in. Rotterdam wil het bijvoorbeeld mogelijk maken de bergingsopgave af te kopen, terwijl Arnhem de berging wil uitruilen buiten een project. Allemaal willen ze veel nadruk leggen op communicatie met de burger en instanties, maar willen ze dit op een andere manier insteken.

De instrumenten die daadwerkelijk ingezet worden zijn de geijkte, reeds bestaande instrumenten. Met name op juridisch gebied zet men in op veel verschillende, maar reeds bestaande instrumenten, hetzij met enige nuance. Het waterplan zelf vormt natuurlijk al een juridisch document op zich, al is de status ervan niet even helder. Het vormt een zelfbindend document, waartoe de gemeentes onderling middels een convenant afspraken over gemaakt hebben. In principe moet elke burger of instantie het plan hard kunnen maken door de gemeente op haar verantwoordelijkheid te wijzen, maar totdat daadwerkelijk iemand het doet blijft het toch bij gissen wat exact de status is.

In onderstaande tabellen zijn de gebruikte instrumenten in alle drie de waterplannen neergezet. Instrumenten die op elkaar leken zijn samengevoegd, zoals subsidies of de diverse waterbanken.

Beleidsinstrument	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief
Juridisch	Waterplan. Waterbank. Deel-gemeentelijk waterplan. Specifiek waterplan. Functiegericht beheer/onderhoud.	Ruimte voor de Rivier. <i>Uitvoeringsprogramma</i> <i>Duurzaam Bouwen.</i> Watertoets. Maatregelen in bouwbesluit. <i>Waterparagraaf.</i> Watertoets. Verordening afkoppelen.
Economisch	Afkoppelsubsidie Vegetatiedak-subsidie PPS Water(compensatie)bank.	Waterbelastingen. Waterfonds. Gedifferentieerd rioolrecht.
Communicatief	<i>Klimaatservicepunt.</i> Voorlichting. Interne voorlichting. Regenwater i.p.v. drinkwater. Wijkwaterplan	<i>Klimaatservicepunt</i> Reclame. Propaganda.

Figuur 7.3 Alle in de waterplannen genoemde beleidsinstrumenten samengevat. (**vetgedrukt: in alle waterplannen genoemd.** *Schuingedrukt: in twee plannen genoemd*)

Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Rioleringsplan. Ruimte voor de Rivier Waterplan. <i>Uitvoeringsprogramma.</i> Water(bergings)bank. Maatregelen opnemen in bouwbesluit.	Waterbelastingen. Waterfonds. Water(bergings)bank. Subsidies	Informatiefolders Zichtbaar maken maatregelen ten behoefte van berging. Reclame. Interne communicatie. Wijkwaterplan.
Individueel	Watertoets Duurzaam Bouwen in Bouwverordening	Gedifferentieerd rioolrecht PPS. Subsidies	Voorlichting. propaganda. Adviseurs. <i>Klimaatservicepunt</i>

Figuur 7.4 Alle in de waterplannen genoemde beleidsinstrumenten samengevat, ingedeeld naar dimensie. (**vetgedrukt: in alle waterplannen genoemd.** *Schuingedrukt: in twee plannen genoemd*)

Waarom staan gemeentes zo verschillend tegenover het waterplan, welke mogelijkheden zijn onbenut?

Het lijkt op het eerste gezicht alsof gemeentes allemaal een heel verschillend waterplan hebben, ze geven er verschillende benamingen aan en de door de gemeentes beoogde doelen van het waterplan en hun visie op waterbeheer lopen vaak uiteen. Ook de prioriteit van opstellen van een waterplan leek bij veel gemeentes erg laag, zo hebben meerdere gemeentes de deadline van januari 2007, waarin men allemaal een eerste waterplan moest hebben, overschreden. Wanneer er echter goed naar de waterplannen gekeken wordt, zijn de waterplannen allen in de kern redelijk gelijk te noemen.

Het waterplan wordt door vrijwel alle gemeentes omschreven als een beleidsdocument, welke een oplossing zou moeten vormen voor de huidige problematiek met hun stedelijk waterbeheer en in de afstemming tussen ruimtelijke ordening en water(beheer). Allemaal leggen ze de nadruk op het juridische instrumentarium en zijn ze op zoek naar een andere vorm van de watertoets. Deze zou in hun ogen flexibeler moeten zijn. Nu wordt dit niet letterlijk uitgesproken, maar als er tussen de regels door wordt gelezen, is het wel te concluderen. Men zou anders ook niet zoeken naar een andere vorm van de watertoets. Dat wil zeggen, dat bijvoorbeeld de te creëren waterberging niet per se binnen het betreffende plangebied gerealiseerd hoeft te worden of dat de te creëren bergingscapaciteit afgekocht kan worden.

Ook zoeken ze naar mogelijkheden de diverse (soms ambitieuze) plannen en maatregelen op een andere manier te bekostigen dan de bestaande middelen. Daarbij zien ze ook allemaal de belangrijke rol die de burgers moeten spelen in het bereiken van de gewenste toekomstige situatie en dus zetten ze ook in op een goede verstandhouding en dus communicatie met de inwoners van de gemeente.

Waar de verschillen in opzet, doelstelling en visie vandaan komen is vrij eenvoudig te verklaren. Het kader waarbinnen gewerkt kan worden door de gemeentes is (te) breed, waterbeheer en beleid is veelomvattend en er zijn geen leidraad of regels opgesteld voor de invulling van een waterplan. Waterschappen bieden soms wel documentatie met daarin wat zij denken dat een waterplan in hoort te houden, echter zijn de waterschappen daarin ook niet uniform.

7.4 Aanbevelingen

Het was de bedoeling van dit onderzoek inzicht te verkrijgen in hoeverre het waterplan meer mogelijkheden heeft als beleidsinstrument en hoe het beter ingezet kan worden. Er werd al geconcludeerd dat de gemeentes de waterplannen veelomvattend invullen en gebruiken om nieuwe ideeën wereldkundig te maken. Ideeën waar uiteindelijk weinig tot niets mee gedaan lijkt te worden.

Daarmee lijken een aantal ideeën een gemiste kans te zijn. De waterbank is, in alle voorgestelde vormen, een teken dat gemeentes niet direct tevreden zijn met de rigide vorm van de watertoets. Het is dan ook aan te bevelen om gezamenlijk te komen met een plan om het voorkomen van verlies van water-opvangende of -bergende capaciteit anders in te richten. Niet alleen om te voorkomen dat het wiel steeds weer opnieuw wordt uitgevonden, maar ook om op die manier duidelijkheid en eenduidigheid in elke gemeente te hebben. Eventueel zou de werking van de waterbank zelfs omgekeerd kunnen worden. Door private partijen bijvoorbeeld te belonen voor het creëren van extra capaciteit van berging of opvangende capaciteit in hun plangebied. Dat zou een stimulerend instrument kunnen zijn, omdat niemand gedwongen wordt tot het nemen van (dure) maatregelen. Mogelijk dat door

betrekking van de markt, men meer meedenkt bij de mogelijke oplossingen voor problemen met het stedelijk waterbeheer. De nadruk moet dan wel duidelijk liggen op het belonen van het creëren van extra ruimte in de capaciteit en niet op het belonen van het überhaupt volgen van de watertoets.

Met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en de bijbehorende grondexploitatiewet, ontstaat voor gemeentes ook de mogelijkheid de kosten van gemeentelijke taken en instrumenten bij planontwikkeling neer te leggen bij de uitvoerende partijen, grondeigenaren of projectontwikkelaars. Het valt aan te bevelen te onderzoeken of het mogelijk is de watertoets een puur gemeentelijke taak te maken en de uitvoer in de praktijk daarvan ook volledig bij de gemeente neer te leggen. De kosten van de uitvoer van maatregelen zouden dan op de planontwikkelaars verhaald kunnen worden. Er valt dan ook tegelijk aan te bevelen de verantwoordelijkheid van de watertoets dus bij één partij neer te leggen.

Mogelijk dat, met deze aanbevelingen, het waterplan voor de gemeentes zelf ook een interessanter document ten behoeve van het stedelijk waterbeheer wordt.

Literatuurlijst

- Bressers J. Th. A., P. de Jong, P.J. Klok, A. Korsten. (1993) De gereedheidskist van de overheid: een inventarisatie. Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, pp 17-31. Assen: Van Gorcum.
- Bressers J. Th. A. (1993) *Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze*, *Beleidswetenschap*, jaargang 7, nummer 4, pp. 309 – 330.
- Bressers, J. Th. A., *Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze*, in: *Beleidswetenschap*, jg. 7, nr. 4, 1993, pp.309-330.
- Coffman, L. et al. (1999). *Low-Impact Development Design Strategies, An Integrated Design Approach*. Published by U.S. Environmental Protection Agency, Washington, D.C. Document No. EPA 841-B-00-003, Juni 1999.
- Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) *Waterbeleid voor de 21^e eeuw: Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*, Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, Den Haag.
- Eijk, P.J. van (2003) *Vernieuwen met water: Een participatieve strategie voor de gebouwde omgeving*, proefschrift, Delft: uitgeverij Eburon.
- Fenger H.J.M., Klok, P.-J. *Beleidsinstrumenten*, Ridder, J. de, *Bestuursinstrumenten*, Hoogerwerf, A. Herweijer, M. (2003) *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, pp. 241-259, pp. 261-278, Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Gemeente Arnhem (2009), *Waterplan Arnhem 2009-2015*, Gemeente Arnhem.
- Gemeente Groningen (2008), *Waterwerk: Groninger Water- en Rioleringsplan 2009-2013*, Gemeente Groningen.
- Gemeente Rotterdam (2007), *Waterplan: werken aan water voor een aantrekkelijke stad* Rotterdam, Gemeente Rotterdam.
- Huijsman, H., Marskamp, M., Rijn, A. van, Jong, P. de, Reitsma, B. (2002) *Grondslagen van het waterbeheer in Frankrijk*, Neerslag: tijdschrift voor de regionale secties van de Nederlandse Vereniging voor Waterbeheer NVA, Nummer 37-5, pp. 34 - 41
- Kaiser, E.J., Godschalk, D.R., Chapin jr., F.S. (1995) *Urban land use planning*, Fourth edition, Chicago: University of Illinois Press.
- Keeley, M., (2007) *Using individual parcel assessments to improve stormwatermanagement*. *Journal of the American Planning Association*, Spring 2007, vol. 73, no. 2.
- Lavery, S., Donovan, B. (2005) *Flood Risk Management in the Thames Estuary looking ahead 100 years*. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, nr. 363, pp. 1455-1474.
- MNP [Milieu en Natuurplanbureau] (2005) *Effecten van Klimaatverandering in Nederland*, Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.

Newson, M., *Contrasting UK Experiences with Participatory Approaches to Integrated River Basin Management*, Warner, J. (2007) Multi-stakeholder platforms for integrated water management, pp. 69-94, Ashgate Publishing Group.

O'Toole, L. J., Jr. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45-52.

Rathenau Instituut (2000) Het blauwe goud verzilveren: Integraal waterbeheer en het belang van omdenken, Den Haag: Rathenau Instituut.

Schwartz, M.J.C. (2004) Water en ruimtelijke besluitvorming, proefschrift, Groningen: Geo Pers.

Staatsblad (2005) Besluit vaststelling grenzen stroomgebiedsdistricten, 304, Besluit van 18 mei 2005, houdende vaststelling van onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van de stroomgebied districten Eems, Rijn, Maas en Schelde, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Toonen, Th. A.J. (1993) Waterschappen in Nederland, een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling, Verloren B.V., uitgeverij.

Valk, D., P. Hofman (2004) Stedelijk waterbeheer als integraal beleid, Rooilijn, nummer 3, maart 2004, pp. 135-140.

Vlies, A, van der, (2002) Watermanagement in de USA, Neerslag: tijdschrift voor de regionale secties van de Nederlandse Vereniging voor Waterbeheer NVA, Nummer 37-5, pp 42 - 46

VNG, UvW [Vereniging van Nederlandse Gemeentes, Unie van Waterschappen] (2004) Handreiking stedelijk waterplan VNG en UvW, Den Haag: VNG Uitgeverij.

V&W [Ministerie van Verkeer en Waterstaat] (1998) Vierde Nota Waterhuishouding, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

V&W, IPO, VNG, UvW [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overlegorgaan, Vereniging van Nederlandse Gemeentes, Unie van Waterschappen] (2003) Nationaal Bestuursakkoord Water, Den Haag.

Voogd, H. (2001) Facetten van de planologie, Alphen aan de Rijn: Kluwer

Geraadpleegde internetbronnen

<http://www.hdsr.nl>

<http://www.waterbewust.nl/>

<http://www.rijkswaterstaat.nl/>

<http://www.reestenwieden.nl/>

<http://www.databankmilieu.nl/>

<http://www.levenmetwater.nl/>

<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/>

<http://www.europa-nu.nl/>

<http://www.hetwaterendestad.nl/>

<http://www.rlg.nl/>

<http://www.mvovlaanderen.be/>

<http://www.onderzoekinformatie.nl/>

<http://www.dewaterwet.nl/>

<http://www.hetwaterendestad.nl/>
<http://www.uvw.nl/>
<http://www.euwareness.nl/>
<http://www.vng.nl/>
<http://www.neerslag-magazine.nl/>
<http://www.schoonwaterhoujehelder.nl/>
<http://gemeente.groningen.nl/>
<http://www.mijnwijk.nl/groningen-beijum/>
<http://www.wshd.nl>
<http://www.hoogezand-sappemeer.nl/>
<http://www.waterland.net/>
<http://www.noorderzijvest.nl/>
<http://www.schoonwaterhoujehelder.nl/>
<http://www.rotterdam.nl/>
<http://www.waterplan.rotterdam.nl/>
<http://www.gemeentearchief.rotterdam.nl>
<http://www.leiden.nl/>
<http://www.arnhem.nl/>
<http://www.waterland.net/>
<http://www.helpdeskwater.nl/>
<http://www.neerslag-magazine.nl/>
<http://www.politiekarchief.info>
<http://www.heusden.nl>